

MESTRADO EM
CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS
EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

FATORES CONDICIONANTES DO PLANEAMENTO POR
CAPACIDADES MILITARES E IMPACTO NA
PROGRAMAÇÃO DO INVESTIMENTO DA FORÇA AÉREA
PORTUGUESA

DANIELA FILIPA GOMES DA COSTA

OUTUBRO – 2018

MESTRADO EM
CONTABILIDADE, FISCALIDADE E FINANÇAS
EMPRESARIAIS

TRABALHO FINAL DE MESTRADO
DISSERTAÇÃO

FATORES CONDICIONANTES DO PLANEAMENTO POR
CAPACIDADES MILITARES E IMPACTO NA
PROGRAMAÇÃO DO INVESTIMENTO DA FORÇA AÉREA
PORTUGUESA

DANIELA FILIPA GOMES DA COSTA

ORIENTAÇÃO:

PROFESSOR DOUTOR ALCINO TIAGO CRUZ GONÇALVES
BRIGADEIRO-GENERAL GUILHERME DOS SANTOS LOBÃO

OUTUBRO – 2018

Resumo

Este estudo pretende identificar os fatores que condicionam o Planeamento Baseado em Capacidades (PBC) militares, com influência na programação dos investimentos da Força Aérea Portuguesa (FAP), vertidos na Lei de Programação Militar (LPM), bem como os fatores que afetam a eficiência dos processos internos, com reflexos na prestação de contas sobre esses investimentos. Com este objetivo, foram recolhidos dados por triangulação das técnicas de entrevista semidirigida, observação direta participativa e análise documental, sendo a amostra constituída por um total de 18 entrevistados, militares e ex-militares.

Os resultados sugerem algumas deficiências na pragmatização do PBC que resultam do efeito sinérgico entre fatores estruturais, conjunturais, doutrinários, falhas em ferramentas e metodologias, indicando que o modelo implementado terá de evoluir para configurar um PBC como definido concetualmente. As questões estruturais aparentam complexificar o seu acolhimento e as lacunas doutrinárias são suscetíveis de suportar a desarmonização verificada nos *outputs*. As disfuncionalidades e/ou insuficiências em metodologias e ferramentas tendem a gerar soluções *ad hoc* e a distorcer a racionalidade do planeamento, ao passo que os aspetos conjunturais indiciam condicionar o desenvolvimento de planos plurianuais. Os dados também apontam para a inexistência de um efetivo mecanismo de avaliação que não tem possibilitado incorporar as lições aprendidas.

Outras questões identificadas foram a coexistência de sistemas de gestão e a excessiva rotação dos Recursos Humanos que colocam limitações ao acesso de Recursos de Informação. O estudo permite, ainda, aferir restrições persistentes em Recursos Materiais e Recursos Financeiros, não minimizadas com o financiamento da LPM, evidenciando uma programação do investimento pautada por uma visão de curto prazo, num quadro de marcada restrição de recursos, assente num modelo incapaz de integrar o planeamento, cujos processos não demonstraram assegurar a coerência e fundamentação das decisões, com tendência a dilatar a implementação de medidas resolutivas.

A análise aos processos da FAP indica que a prestação de contas tem sido influenciada por uma utilização insuficiente da plataforma de gestão de projetos, parcialmente afetada pelo reduzido número de efetivos e escassa formação e por apoiar as atividades num modelo de organização do trabalho que fragmenta a informação. A instabilidade nas equipas e a falta de consolidação de doutrina parecem contrariar a continuidade de processos e de reestruturações.

Palavras-chave: Capacidades Militares, Planeamento Baseado em Capacidades, Lei de Programação Militar, Planeamento Estratégico Militar.

Abstract

This study seeks to determine the factors that limit the Military Capability Based-Planning (CBP), which in turn, influence the programming of the Portuguese Air Force (PAF) investments, included in the Military Programming Law (MPL), as well as the factors that have an effect on the efficiency of the internal processes, with consequences on the accountability of these investments. For this purpose, data was collected by triangulation of the techniques of semi-directed interviews, direct participatory observation and documentary analysis. The sample consisted of a total of 18 interviewed, military and ex-military personnel.

The results suggest some shortcomings in the materialization of CBP, which result from a synergistic effect between structural, conjunctural, doctrinal, flaws in toolset and methodologies, indicating that the implemented model will have to evolve, in order to configure a CBP as conceptually defined. Structural issues appear to complicate the acceptance of the methodology, and the doctrinal gaps are the cause of the differences verified in the outputs. The dysfunctionalities in methodologies and tools tend to generate *ad hoc* solutions and to skew the logic behind the planning, while the conjuncture aspects may limit the development of multiannual plans. The data also indicates the lack of an effective evaluation mechanism of the CBP, which makes it impossible to incorporate the lessons learned.

Other issues identified were the coexistence of management systems and excessive rotation of Human Resources, which appear to limit access to Information Resources. The study also allows to determine persistent restrictions in Material Resources, and Financial Resources, not minimized with the financing of MPL, showing a schedule of investment based on a short-term vision, within a framework of marked resource constraints; based on a model that is unable to integrate planning; whose processes do not ensure the coherence and substantiation of decisions and tends to delay the implementation of remedial measures.

The analysis of the processes of the PAF indicates that the external reporting has been influenced by an insufficient use of the project management platform, partially affected by the lack of Human Resources and training, and by supporting its activities in a model of work organization, that fragments the information. The instability in the teams and the lack of doctrine consolidation seem to contradict the process continuity and restructuring.

Keywords: Military Capabilities, Capability Based Planning, Military Programming Law, Military Strategic Planning.

Agradecimentos

Com grande apreço, dirijo o meu primeiro agradecimento à Força Aérea, por facultar a oportunidade que me conduziu a este momento.

Agradeço, formalmente, ao meu orientador, professor Tiago Gonçalves, por todo o apoio, conselhos e, em especial, por acreditar no meu trabalho.

Ao meu coorientador, Brigadeiro-General Guilherme Lobão, agradeço por aceitar este desafio, por toda a dedicação e esclarecimentos e, pelo exemplo profissional que representa para mim.

À minha Diretora de Curso, Major Marina Faustino, agradeço por me acompanhar neste percurso e por toda a disponibilidade.

Aos meus “entrevistados”, um profundo agradecimento pela amabilidade com que me receberam, pelo tempo infinito que me disponibilizaram, sem dúvida, por todo o conhecimento que me transmitiram e, ainda, pela esperança...!

A todos aqueles que, de algum modo, colaboraram para a elaboração deste trabalho.

Aos *Barões*, curso que me enche de orgulho!

À Rita e Daniel, pelo companheirismo neste percurso, pela amizade e paciência...E já pressagio as saudades!

À Anna, porque aparece sempre no momento certo!

À Rita Rito, pela disponibilidade incondicional!

Às “*girls*”, minha companhia nos treinos!

À Gabi, Cris, Sara e Ana, porque estão sempre presentes no meu coração!

... Por fim, à minha família, meu bem mais precioso, agradeço veementemente!

À minha mãe, a pessoa mais forte e corajosa, o meu exemplo! Ao meu pai, o meu ídolo! Ao meu querido e eterno irmão! À minha madrinha, ...!

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ainda ninguém pensou sobre aquilo que todo mundo vê.”

Arthur Schopenhauer

Índice

Resumo	i
Abstract	ii
Agradecimentos.....	iii
Índice de Figuras	vi
Lista de Abreviaturas.....	vii
Lista de Anexos	x
1. Introdução.....	1
2. Revisão da Literatura e Desenvolvimento de Proposições	3
2.1. O Processo de Planeamento Baseado em Capacidades Militares	3
2.1.1. Definição de Capacidades.....	4
2.1.2. Evidência Empírica Internacional.....	5
2.1.3. Evidência Empírica em Portugal	7
2.1.4. As Vantagens e Desvantagens da Implementação do PBC	9
2.2. O Modelo de Planeamento por Capacidades Adotado em Portugal.....	10
2.2.1. Orientação Política e Documentação Estruturante do CPDM	11
2.3. A Lei de Programação Militar.....	11
2.3.1. Problemas Identificados na Execução da LPM dos Investimentos da FAP	12
3. Metodologia e Amostra	13
3.1. Metodologia de Investigação	13
3.2. Dados e Amostra de Entrevistados.....	14
4. Resultados: Diagnóstico ao Sistema de Planeamento Implementado	15
4.1. Execução do CPDM na FAP	15
4.1.1. Contexto Organizacional da FAP e suas Competências	15
4.1.2. Instrumentos de Gestão e Indicadores de Desempenho	15
4.1.3. Determinação de Requisitos de Capacidade	16
4.1.4. Identificação, Priorização e Avaliação do Risco das Lacunas	16
4.1.5. Priorização dos Subprojetos para a Revisão da LPM	17
4.1.6. Especificação dos Requisitos Técnicos	17
4.1.7. Equipas de Projeto	17
4.1.8. Determinação dos Custos dos Subprojetos a Inscrever na LPM.....	18
4.1.9. Acompanhamento e Controlo da Execução dos Subprojetos.....	18
4.1.10. Análise aos Processos da FAP	18

4.1.11. Perspetiva de Medidas de Melhoria	21
4.2. Articulação do CPDM da FAP com o EMGFA	22
4.2.1. Coordenação do EMGFA com os Ramos	22
4.2.2. Priorização do Portefólio de Lacunas	22
4.2.3. Priorização do Portefólio de Projetos na Revisão da LPM	23
5. Discussão dos Fatores Condicionantes do Planeamento.....	23
5.1. Problemas em <i>Inputs</i> para o Planeamento.....	23
5.1.1. O Modelo de Planeamento Adotado	23
5.1.2. Capacidades Militares e Arquitetura em Capacidades.....	24
5.1.3. Abordagem ao Planeamento	25
5.1.4. Determinação do Nível de Ambição e da Orientação Política.....	25
5.1.5. Determinação do Orçamento Disponível	26
5.1.6. Orientações dos Documentos Estruturantes.....	26
5.2. Problemas nos Processos do Planeamento	27
5.2.1. Clarificação e Definição de Objetivos, Mecanismo de <i>Feedback</i> , Gestão de Conhecimento e Aprendizagem Organizacional.....	27
5.2.2. Concretização, Coordenação e Integração de Processos.....	28
5.2.3. Estrutura de Decisão e Tempo de Execução	28
5.2.4. Fundamentação e Coerência dos Processos	29
5.3. Problemas em Ferramentas e Metodologias.....	30
5.3.1. De <i>Inputs</i> ao Planeamento	30
5.3.2. De Processos.....	30
5.3.3. De Gestão	30
5.4. Problemas em Recursos	31
5.4.1. Recursos Financeiros e Recursos Materiais.....	31
5.4.2. Recursos Humanos	31
5.4.3. Recursos de Informação.....	32
5.5. Problemas em <i>Outputs</i>	32
5.5.1. Projeto de Lei da LPM.....	32
5.6. Interpretação das Proposições	32
6. Conclusões, Limitações e Pesquisas Futuras	33
7. Referências Bibliográficas	36
8. Anexos	43

Índice de Figuras

Figura 1 – Associação das Proposições.....	33.
---	------------

Lista de Abreviaturas

ABC	Avaliação Baseada em Capacidades
CC&CS	<i>Capability Codes and Capability Statements</i>
CCEM	Conselho de Chefes de Estado-Maior
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CEMFA	Chefe de Estado-Maior da Força Aérea
CEMGFA	Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas
CPDM	Ciclo de Planeamento da Defesa Militar
DEM	Divisões de Estado-Maior
DGO	Direção-Geral do Orçamento
DGPDN	Direção-Geral de Política da Defesa Nacional
DGRDN	Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional
DIF	Dispositivo de Forças
DIPLAEM	Divisão de Planeamento Estratégico Militar
DivOps	Divisão de Operações
DivPlan	Divisão de Planeamento
DMOCPDM	Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento da Defesa Militar
DMOPID	Diretiva Ministerial de Orientação Política para o Investimento na Defesa
DMPDM	Diretiva Ministerial de Planeamento da Defesa Militar
DMSA	Direção de Manutenção de Sistemas de Armas
DN	Defesa Nacional
DOTMLPII	Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade
DR	Diário da República
DT	Direções Técnicas
e.g.	<i>Exempli grata</i>
EMFA	Estado-Maior da Força Aérea
EMGFA	Estado-Maior General das Forças Armadas
EP	Equipas de Projeto
EPM	<i>Enterprise Project Management</i>

EU	União Europeia
EUA	Estados Unidos da América
FA	Forças Armadas
FAP	Força Aérea Portuguesa
GP	Gestor de Projeto
IGDN	Inspeção-Geral da Defesa Nacional
LEO	Lei de Enquadramento Orçamental
LO	Lei Orgânica
LPM	Lei de Programação Militar
M€	Milhões de euros
m€	Milhares de euros
MAF	Missões de Acompanhamento e Fiscalização
MAvR	Metodologia de Avaliação de Risco
MAvIE	Metodologia de Avaliação do Impacto Estratégico
MDN	Ministério da Defesa Nacional
MIFA	Missões das Forças Armadas
NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte
NDPP	<i>NATO Defence Planning Process</i>
OE	Orçamento de Estado
OFN	Objetivos de Forças Nacionais
P	Proposição
p.	Página
PAA	Plano Anual de Atividades
PBC	Planeamento Baseado em Capacidades
PEM	Planeamento Estratégico Militar
PF	Proposta de Forças
PT	Portugal
Q	Questão
RAA	Relatório Anual de Atividades
RAGP	Repartição de Análise e Gestão de Programas
RE-LPM	Relatório de Execução da LPM
RF	Recursos Financeiros
RFI	<i>Request For Information</i>
RH	Recursos Humanos

RI	Recursos de Informação
RM	Recursos Materiais
RP	Repartição de Planos
RPF	Repartição de Planeamento de Forças
RPF-EU	Repartição de Planeamento de Forças-União Europeia
RPF-NATO	Repartição de Planeamento de Forças-Organização do Tratado do Atlântico Norte
RPF-PT	Repartição de Planeamento de Forças-Portugal
SAF	Serviço Administrativo Financeiro
SF	Sistema de Forças
SGMDN	Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional
SIGDN	Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional
TC	Tribunal de Contas

Lista de Anexos

Anexo 1 – Execução Orçamental e Financeira da LPM de 2010 a 2017: Análise Global.....	1.
Anexo 2 – Processo de Planeamento da NATO e da EU: Comparação com o CPDM.....	6.
Anexo 3 – Processo de Recolha de Informação.....	13.
Anexo 4 – Problemas Identificados.....	23.
Anexo 5 – Extrato do <i>Livre Blanc</i>	26.
Anexo 6 – Execução Orçamental e Financeira da LPM 2010-2017: Média dos 5 Capítulos...	31.
Anexo 7 – Relação das Necessidades Financeiras com os Limites de Dotações da LPM.....	31.
Anexo 8 – Distribuição dos Subprojetos por Critério da Avaliação do Impacto Estratégico...	31.

1. Introdução

O plano de investimentos das Forças Armadas (FA) resulta dum processo de Planeamento Baseado em Capacidades (PBC) militares que é concretizado através da Lei de Programação Militar (LPM)¹. A LPM é, por conseguinte, o instrumento mais significativo para a modernização e reequipamento das FA e tem impacto direto na operacionalização do Sistema de Forças (SF) (Capucho, 2011).

Desde 1987 que a execução das sucessivas LPM não decorre como planeado (Silva, 2005; TC, 2017), verificando-se um incumprimento continuado nas suas vertentes financeira e material, que tem impossibilitado um reequipamento efetivo nas FA (Madeira, 2008; Veloso et al., 2011). Perante esta realidade, Mata (2013) e Delgado (2017) classificam-na como um processo de intenções de aquisições, sem o devido comprometimento político para a tornar consequente. Numa análise sobre os últimos oito anos, observa-se que a taxa de execução média se aproxima dos 84%, com comportamento cíclico nesse intervalo e heterogéneo entre as entidades, destacando os 57,7% em 2016 para a Força Aérea Portuguesa (FAP) (Anexo 1). Também se constata que, dos programas em curso à data de 2017, 6% já tinham ultrapassado o planeamento inicial e 20% decorriam com atrasos, embora suscetíveis de recuperação (DGRDN, 2017).

A par destas evidências, a indefinição prévia de indicadores de economia, eficácia e eficiência, não tem permitido uma análise alicerçada das consequências do supradito incumprimento, quer ao nível da edificação das capacidades planeadas, quer para a concretização das Missões das Forças Armadas (MIFA) (TC, 2017). Porém, no que respeita à vertente orçamental, a acumulação de saldos tem prejudicado a execução em anos subsequentes (Mata, 2013).

Ao nível da FAP, das auditorias realizadas pelo Tribunal de Contas (TC) aos projetos inscritos na LPM, sobressaem falhas desde os processos de planeamento, execução, acompanhamento, controlo, avaliação e reporte, que são reiteradas há mais de uma década (TC, 2006b; TC, 2009; TC, 2012b; TC, 2017). Pelos montantes abrangidos, assim como pela importância estratégica que os investimentos financiados pela LPM assumem, apresenta-se a relevância em analisar transversalmente esses processos, com o intuito de identificar eventuais deficiências e propor soluções que aportem eficiência e transparência à execução material e financeira do investimento programado.

Concomitantemente, a LPM não reflete a adoção do modelo de PBC, o que é constatado, nomeadamente, através da similitude das capacidades inscritas, com as “medidas” que caracterizavam o modelo de planeamento anterior (TC, 2017, p. 26). Adicionalmente, a relação entre as capacidades da FAP com a sua missão não é perceptível e não se consegue deduzir os resultados

¹ Lei Orgânica (LO) n.º 7/2015 (7.ª LPM), publicada no Diário da República (DR) n.º 95/2015, Série I, de 18 de maio.

a alcançar (TC, 2017). Das evidências da aplicação da metodologia, também Rodrigues (2015b, p. 13) cita que “nunca foram dados os passos necessários para a implementar, refazendo o planeamento de Defesa em conformidade”, demonstrando-se assim a pertinência em analisar como tem sido pragmatizado o PBC e como este se enquadra no Planeamento Estratégico Militar (PEM). Em linha, Martins (2015) acresce que, embora se instituísse o início do novo Ciclo de Planeamento da Defesa Militar (CPDM) para 2011, na prática, este não foi concluído. Neste seguimento, não foi atualizado o Relatório de Capacidades² (TC, 2017), como previsto na Diretiva Ministerial de Planeamento da Defesa Militar (DMPDM)³, para avaliar o progresso na edificação das capacidades (MDN, 2011). Com efeito, não existem dados que permitam aferir a fiabilidade do PBC (Martins, 2015), análise que expõe lacunas na sua avaliação e validação. Não sendo conhecidos estudos que testem a sua aplicabilidade e, uma vez que o último ciclo não foi convenientemente analisado, justifica-se um exame ao processo, com o intuito de identificar eventuais fatores condicionantes que se repercutam no plano de investimentos.

Neste contexto, a presente investigação tem como objetivos: analisar o modelo de PBC implementado nas FA portuguesas, em estreita relação com a FAP; identificar eventuais ineficiências no seu emprego, com impacto na programação do investimento; e identificar as causas subjacentes aos problemas apontados pelo TC na prestação de contas efetuada pela FAP. Do exposto emerge a questão central de investigação: quais os fatores condicionantes do planeamento por capacidades que têm impacto sobre a programação do investimento da LPM e quais fatores, conexos com os investimentos da FAP, afetam os processos internos e a prestação de contas.

A investigação conduzida insere-se no domínio da gestão e planeamento estratégicos e da gestão e afetação de recursos públicos às FA, com efeito na transparência da prestação de contas. Tem como base conceptual as normas doutrinárias que regem o PBC, o quadro jurídico da orçamentação plurianual aplicada à LPM, assim como à prestação de contas da Administração Pública. A amostra é composta por 18 entrevistados e os dados reportam-se ao período do CPDM de 2014 a 2018, tendo sido utilizado como referencial teórico-metodológico a triangulação de acordo com os objetivos defendidos por: Denzin (1978); Lincoln & Guba (1985); Flick (2007); Fielding (2009) e Yin, (2015).

A análise aos processos da FAP indicia que o reporte externo tem sido influenciado por uma utilização insuficiente do sistema de gestão de projetos, parcialmente afetada pelo reduzido número de efetivos e escassa formação, bem como, por apoiar as atividades num modelo de organização do trabalho que fragmenta a informação. A instabilidade nas equipas e a falta de consolidação de

² O relatório deverá ser elaborado de quatro em quatro anos, sendo atualizado a cada dois anos. O último relatório disponível data de 2013, estando em falta o de 2016. Atualmente está a ser elaborado o relatório do ano corrente.

³ Despacho n.º 11400/2014, publicado no DR n.º 175/2014, Série II, de 11 de setembro.

doutrina parecem contrariar a continuidade nos processos e em reestruturações. Os resultados também sugerem algumas deficiências na materialização do PBC devidas a fatores de ordem conjuntural, estrutural, doutrinária, falhas em ferramentas e metodologias, indicando que modelo implementado terá de evoluir para configurar um PBC como definido conceitualmente. O estudo permite ainda aferir restrições persistentes em Recursos Materiais (RM) e Recursos Financeiros (RF), não minimizadas com o financiamento da LPM, revelando uma programação do investimento pautada por uma visão de curto prazo, num quadro de marcada restrição de recursos, assente num modelo incapaz de integrar o planeamento, cujos processos não asseguram a coerência e a fundamentação de decisões e que tendem a dilatar a implementação de medidas resolutivas.

Ao analisar um CPDM, este estudo abrange as fases do modelo de PBC, ampliando a pesquisa aos *inputs* mais revelantes para esse ciclo e aos *outputs* gerados, traduzidos no plano de investimentos militar. Inclui também um exame aos processos com impacto na prestação de contas da FAP. Nesse sentido, esta dissertação torna-se relevante para a comunidade militar por identificar: fases críticas no processo de planeamento; fatores que condicionam a eficiência de atividades; restrições que se impõem aos planos plurianuais de investimento e causas plausíveis para os problemas apontados nas auditorias à FAP, possibilitando uma base para pesquisas de medidas corretivas. Também tem interesse na literatura por contribuir para a discussão de aspetos doutrinários do PBC, bem como por exprimir uma abordagem diferente do tema.

Este estudo está organizado em seis capítulos. No segundo capítulo é revista a literatura onde são abordados os conceitos em análise e a evidência empírica mais relevante, sendo encetadas as proposições. Ainda neste capítulo, é apresentado o enquadramento legal e normativo do PEM, terminando com as questões derivadas de investigação. No capítulo três é referida a metodologia para recolha e análise de dados, bem como a amostra do estudo. No capítulo quatro é realizado um diagnóstico ao sistema de planeamento implementado, seguida de uma análise aos processos da FAP com referência a recomendações. No capítulo cinco são identificados e discutidos os fatores condicionantes do PBC. Por fim, no capítulo seis são apresentadas as conclusões, limitações e pistas para investigações futuras.

2. Revisão da Literatura e Desenvolvimento de Proposições

2.1. O Processo de Planeamento Baseado em Capacidades Militares

A metodologia de PBC surge com o fim da Guerra Fria como alternativa ao planeamento focado numa ameaça específica, para centrar a resposta na forma como o potencial adversário poderá agir (Davis et al., 1998; Rumsfeld, 2001). Esta transição de paradigma permitiu adotar um processo abrangente para responder a uma variedade de desafios, mais flexível para lidar com a incerteza das ameaças e, por conseguinte, melhor adaptado a um ambiente de segurança mutável e imprevisível (Davis, 2002; Caudle, 2005). Uma definição para esta metodologia amplamente aceite

foi formulada por Davis (2002, p. xi): “(...) *is planning, under uncertainty, to provide capabilities suitable for a wide range of modern-day challenges and circumstances while working within an economic framework that necessitates choice.*”⁴.

O PBC decorre num processo sistemático, de abordagem *top-down* (NATO, 2003), que tem como último objetivo criar um sistema de defesa que concretize as capacidades desejadas (Mata, 2013). Genericamente, inicia-se com a identificação dos objetivos a atingir, que podem ser operacionalizados em missões que esse sistema deve realizar (*output*) (Rodrigues, 2015b; Stojkovic et al., 2016). Termina com a identificação dos vetores a melhorar (*input*), o que pressupõe uma análise para identificar as lacunas, ou redundâncias, do sistema atual face ao planeado e a escolha de soluções (Rodrigues, 2015b; Stojkovic et al., 2016; NATO, 2018).

2.1.1. Definição de Capacidades

Inicialmente, o conceito de capacidade militar identificava uma plataforma específica, cingindo-se aos recursos materiais (Martins, 2015). Posteriormente, evoluiu para uma definição em sistema, que incorpora outros elementos interrelacionados e necessários para cumprir uma certa tarefa (Fitzsimmons, 2007; Spiegeleire, 2011). Nesta perspetiva, a capacidade depende dos recursos disponíveis e da habilidade para os usar, sendo demonstrativa do poder militar de um Estado por via da coerção e dissuasão (Edmunds, 2006). Em sentido lato, uma capacidade militar refere-se à competência das FA em cumprir um objetivo e requer três componentes: um propósito, que a orienta; os meios necessários, que a tornam exequível; e a vontade política, que a despoleta (Rodrigues, 2015a). Mais especificamente, é entendida como uma aptidão para atingir um efeito operacional desejado, num ambiente selecionado e de manter esse efeito por um período de tempo (Tagarev, 2009; Anteroine, 2013). Neste propósito, uma capacidade traduz o que as FA precisam de executar para cumprirem a missão (NATO, 2017), daí que a sua eleição deve resultar dum processo que identifica requisitos para resolver as lacunas nas capacidades existentes (NATO, 2018). Apesar da tendência para considerar uma capacidade como um resultado ou efeito pretendido, pela listagem de capacidades apresentadas no SF nacional verifica-se uma aplicação indiscriminada do termo para se referir: a meios ou recursos das FA (e.g.: “luta aérea ofensiva e defensiva”); a necessidades logísticas (e.g.: “reserva de guerra”), ou como condições elementares (e.g.: “comando e controlo”) (LPM, 2015, p. 2557; TC, 2017, p. 25). Perante uma diversidade de definições, Cochrane (2011) realça a dificuldade em analisar com rigor o seu sentido genérico e de o pragmatizar. Como solução alguns autores defendem que uma capacidade militar deverá ser

⁴“É planejar, sob incerteza, para fornecer capacidades adequadas a uma gama ampla de desafios e circunstâncias do ambiente atual, enquanto usa uma ferramenta económica que orienta as escolhas.” (T. do A.)

interpretada no contexto em que se insere, pois só desta forma será entendido o seu significado (Biddle, 2004; Yue & Henshaw, 2009).

Em Portugal, adotou-se a definição da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), na qual uma capacidade corresponde a um conjunto de elementos devidamente articulados e que se complementam para realizar um conjunto de tarefas operacionais, ou para atingir um efeito necessário, sendo eles a Doutrina, Organização, Treino, Material, Liderança, Pessoal, Infraestruturas e Interoperabilidade (DOTMLPPII). Cada capacidade deve contribuir para alcançar um objetivo estratégico, operacional ou tático e só estará edificada se garantidos os RM, RF e os Recursos Humanos (RH) (MDN, 2014a).

2.1.2. Evidência Empírica Internacional

Da revisão da literatura constata-se que o PBC tem sido amplamente adotado, não só no contexto militar, mas também no setor empresarial civil (Walker, 2005). Além disso, tem sido difundida a sua aplicação no planeamento de defesa coletiva, no âmbito das organizações internacionais, das quais se destaca o Programa de Cooperação Técnica (Walker, 2005), a NATO (NATO, 2017) e a União Europeia (EU) (EDA, 2008), o que tem conduzido os países membros a seguirem a metodologia (EDA, 2017).

Davis (2002) apresentou um dos modelos de PBC de referência, ajustado às FA dos Estados Unidos da América (EUA). Nesse modelo propõe uma construção modular do sistema de forças, em *building blocks*, com foco nos desafios operacionais que são traduzidos em futuras missões. Posteriormente, esses desafios desdobram-se em conceitos de operações e em meios para os atingir, construindo uma visão do sistema de missão. A identificação das capacidades deve assentar numa hipotetização de cenários, que fornecem um contexto criativo para a projeção das forças, embora seja indispensável abstrair desses cenários para se identificarem os requisitos das capacidades que permitem o cumprimento da missão. Após identificadas as capacidades, terá de se decidir quanto da capacidade é suficiente para o nível de risco pretendido, tendo em conta as restrições orçamentais, o que exige a sua hierarquização e um equilíbrio dos seus componentes. O objetivo é obter capacidades flexíveis, adaptáveis e robustas para lidar com a incerteza do ambiente de segurança. O autor ressalva a importância de manter a relação da metodologia com os objetivos enunciados pelo governo, uma vez que o processo é desencadeado pelas estratégias de defesa perseguidas pelos Estados. Para assegurar o sucesso da implementação, cada objetivo deve ter um significado concreto e uma meta atribuída que permita a sua avaliação (Davis, 2002), sendo central avaliar todos os aspetos chave do processo numa análise de portefólio de nível operacional, sendo eles os custos; os riscos; e os resultados esperados (Gompert et al., 2008).

Apesar da teoria em torno do modelo seguir trâmites semelhantes, a maioria dos países e organizações adequam o modelo à sua realidade, do que resultam modelos com especificidades

próprias. Anteroine (2012) julga que há um desconhecimento sobre os modelos de PBC e que seria uma mais-valia estudá-los para retirar os ensinamentos da sua experimentação. Por isso, analisa alguns e propõe um modelo holístico, capaz de se adaptar a quaisquer circunstâncias. Fasana (2011) também sugere um modelo generalista, mas realça a necessidade de transformar outras estruturas sociais que interagem com as militares. Aldea et al. (2015) acresce que há pouca investigação para fundamentar a escolha da arquitetura dos modelos de PBC, assim como para apoiar na sua implementação e garantir a sua monitorização. Outros autores reiteram a necessidade de avaliar a implementação do PBC (Campbell, 2010; Strube & Loren, 2011; Romanian, 2016; Borsboom et al., 2017). Para os EUA, Strube & Loren (2011) propõem um processo concomitante de Avaliação Baseada em Capacidades (ABC), tendo sido criadas equipas de Gestores de Portefólios de Capacidades, quer na Força Aérea, quer no Departamento de Defesa, para efetuarem esta avaliação e melhor suportarem as decisões de aquisições. A este nível, Davis (2012) enfatiza a indispensabilidade do uso de ferramentas informáticas apropriadas, para gerir a informação, diminuir a incerteza inerente ao planeamento e proporcionar uma base de avaliação rastreável. Jia et al. (2018) propuseram um modelo de ABC, a aplicar na China, alicerçado em três análises: a de requisitos operacionais; de requisitos de capacidades; e de soluções materiais, com o objetivo de otimizar decisões na edificação de capacidades e racionalizar o planeamento. Este sistema prevê um mecanismo de reporte permanentemente acionável, que deverá fundamentar todas as etapas.

Cochrane (2011) discorda da importância atribuída à teorização do PBC, concluindo que nos EUA os modelos teóricos não têm sido aplicados na prática. O rigor exigido no processo tem sido contrariado por decisões subjetivas no estabelecimento de prioridades e na resolução de lacunas, pelo facto das unidades de capacidades não serem quantificáveis. Brimley & Acharre (2014) são mais radicais ao oporem-se ao modelo adotado nos EUA, argumentando que este preserva uma sobreposição estrutural, com duplicação de capacidades e recursos, motivada pela desagregação das forças em Ramos. Em alternativa propõem um modelo de estrutura simplista que reduz o papel dos Ramos. Colom (2017), ao analisar a aplicação do PBC em Espanha, entre 2005 e 2016, também concluiu que a aplicação do modelo foi mais retórica que real, porquanto a gestão da defesa continua sustentada em práticas tradicionais e burocráticas, motivadas por uma insuficiente doutrina conceptual; inconsistência processual por falta de metodologias, métricas de análise e indicadores para avaliar o seu progresso; e falta de integração das lições aprendidas que, em conjunto, conduziram a programas de modernização insustentáveis. Na mesma linha, numa auditoria ao *NATO Defence Planning Process* (NDPP) (Anexo 2), Borsboom et al. (2017) também argumentam a complexidade e burocracia do processo como resultado do número de etapas para aprovação de decisões; falta de delegação de responsabilidades que assegurem a concretização de todas as fases; sobreposição de tarefas; e inacessibilidade a informações oficiais pelos

intervenientes. Além disso, como o modelo não é originário da NATO, não inclui algumas etapas críticas, o que conduz a trabalho *ad hoc* e diminui a sua eficácia e rastreabilidade, apelando a mecanismos mais transparentes de controlo.

Alguns fatores de insucesso do PBC, apontados por Davis (2013), resultam da tendência dos decisores serem reativos e pouco criativos nas soluções; procurarem soluções que diminuem os custos no curto prazo, para lidar com restrições orçamentais, mas que no longo prazo são mais onerosas; e por não especificarem suficientemente os requisitos de capacidades nos contratos de aquisição, o que implica custos adicionais de transformação. Por estes motivos, o planeamento deve ser discutido, o que contrasta com as posturas de consenso que caracterizam as organizações militares. Davis (2014) identifica ainda que, mesmo com boas iniciativas, a ausência de uma visão coerente do caminho a seguir, tem dificultado a otimização do PBC, a qual, na opinião de Yue & Henshaw (2009), também é condicionada por falta de concordância na interpretação de conceitos chave e, essencialmente, pela falta de um mecanismo explícito de aprendizagem.

2.1.3. Evidência Empírica em Portugal

Segundo Rodrigues (2015b, p. 18) não são conhecidos estudos que analisem a metodologia de planeamento que melhor se adapta à realidade portuguesa, nem sobre o modelo de FA a seguir. Na sua análise, o autor conclui que o processo de planeamento tornou-se “burocrático” e que as reestruturações implementadas não permitiram progredir na “especificação dos objetivos” a garantir pelas FA, pois os planos apresentados limitam-se a compilar as suas necessidades individuais. Com efeito, não é evidente uma linha condutora do planeamento, o que não acautela o desenvolvimento de programas de contributo e interligação dúbios.

Na mesma lógica, também não há estudos que analisem como adaptar os conceitos originários da NATO e dos EUA à ideologia de planeamento nacional, nos quais se incluem os elementos DOTMLP II e, mesmo com uma definição oficial de capacidades, verifica-se uma aplicação indistinta do conceito, nomeadamente, ao nível das leis de programação militar (Rodrigues, 2015b). Neste contexto, Madeira (2008) já tinha alertado para o facto da estrutura da Defesa Nacional (DN) não dispor das aéreas funcionais DOTMLP II, para suportar o desenvolvimento e a sustentação das capacidades, tal como ocorre nos modelos primários, sendo este um ponto sensível para a sua coordenação entre os Ramos. Na perspetiva de Martins (2015), além da equivocidade nos conceitos, há uma sobreposição de processos, reforçada pela duplicidade das diretrizes para estruturar o SF: as constantes na Lei Orgânica de Bases e de Organização das FA⁵; e as do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)⁶ que conduzem o CPDM.

⁵ LO n.º 1-A/2009, aletrada pela LO n.º 6/2014, publicada no DR n.º 167, Série I, de 1 de setembro.

⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, publicada no DR n.º 67, Série I, de 5 de abril.

Em paralelo, a estrutura política não tem esclarecido qual a conceção a seguir (Rodrigues, 2015b; TC, 2017), consequentemente, os Ramos instituem a sua própria filosofia no planeamento (Martins, 2015; Rodrigues, 2015b). Sobre o assunto, Mata (2013) detetou que, quando confrontadas as capacidades elencadas no CEDN, com as inscritas na LPM, transparece uma falta de sintonia entre a orientação estratégica e a sua materialização. Como solução, Martins (2015) alega que é essencial uniformizar critérios, assim como simplificar a linguagem na abordagem operacional (Elvas, 2017). Favinha (2016), ao estudar as tendências globais e nacionais que terão impacto no futuro, conclui que as responsabilidades com a defesa europeia aumentarão e os constrangimentos orçamentais manter-se-ão. Em resposta, os Ramos deverão reforçar a cooperação, o que reitera a necessidade de normalizar e integrar o planeamento.

Por outro lado, o modelo de financiamento acoplado ao PBC, não tem garantido a sustentabilidade financeira dos investimentos programados, o que é comprovado pelo adiamento e cancelamento de alguns programas (Mata, 2013). As verbas atribuídas para o investimento têm sido insuficientes e os défices de meios operacionais poderão comprometer o cumprimento das MIFA (Tendeiro, 2017), seja por insuficiências relacionadas com o equipamento militar ou com o treino operacional (Almeida, 2009; Delgado, 2017). Se o nível de investimento por si já é inadequado, considerando que parte das verbas atribuídas à LPM têm contribuído para alguns projetos de infraestruturas, em alternativa à Lei de Infraestruturas Militares (Lobão et al., 2017), ao que acresce transferências de dotações a aplicar em Preparação, Operação e Treino de Forças, por insuficiência do orçamento de funcionamento (Mata, 2013; Martins, 2015), percebe-se o desvirtuamento da aplicação duma fonte de financiamento exclusiva a investimentos.

Outra questão, com influência sobre a sustentabilidade do modelo de financiamento, é o PBC somente aplicar a orçamentação plurianual na edificação das capacidades, uma vez que, no decurso do ciclo de vida, a sua sustentação baseia-se numa orçamentação de curto prazo e dissociada do conceito de capacidades (Mata, 2013). O facto das Missões de Acompanhamento e Fiscalização (MAF) serem destituídas após a entrega dos equipamentos, vem demonstrar a falta de acompanhamento dos programas no espectro de vida, o que dificulta a execução do orçamento (Madeira, 2008). Em relação, Neves (2012, p. 5) já tinha mencionado não existir um “planeamento financeiro” apropriado que relacionasse as “necessidades de investimento com as fontes de financiamento”, o “orçamento de funcionamento com o orçamento de investimento”, interligando o planeamento estratégico com o planeamento de forças. Por estes motivos, Mata (2013) sugere a aplicação dum modelo de orçamentação por capacidades, que estabeleça associação com o PBC e promova um planeamento para um período de tempo mais dilatado.

2.1.4. As Vantagens e Desvantagens da Implementação do PBC

O propósito da metodologia é conceber uma resposta militar flexível para satisfazer um leque abrangente de missões (Davis, 2002). A arquitetura que a caracteriza, conduz os estrategas a estruturarem o planeamento e a focarem-se nas capacidades *core*, o que melhora o processo de decisão e facilita uma auditoria aos resultados (Davis, 2002; Rodrigues, 2015b). Em simultâneo, permite considerar constrangimentos orçamentais, procurando um equilíbrio entre as capacidades a construir e o nível de risco a incorrer, o que evita estabelecer metas demasiado ambiciosas face aos RF disponíveis (Chim et al., 2010). Também força uma análise sobre a importância relativa dos RM para a capacidade, encarando os recursos como ferramentas para atingir um fim desejado, o que facilita na identificação de prioridades (Martins, 2015; Rodrigues, 2015b). Como se centra nos resultados, desvia o foco do que pode ser concretizado com os meios existentes, para o que se deve dispor, promovendo um planeamento de raiz (Spiegeleire, 2011; Rodrigues, 2015b). Pressupõe um planeamento integrado entre os Ramos, o que permite perceber a relação das decisões de aquisição com as metas estratégicas e realça as consequências do adiamento de programas (Rodrigues, 2015b). Favorece a explicação dos gastos públicos com a defesa e melhora a compreensão do contributo das FA por se centrar nas suas funções (Rodrigues, 2015b). Por último, incentiva a investigação e desenvolvimento tecnológico na indústria militar, para responder às necessidades nacionais de reequipamento (Ferreira, 2013; Rodrigues, 2015b).

Como pontos negativos realça-se a sua complexidade, caracterizada pelos vários níveis de planeamento, tendente a tornar redundante o esforço de planeamento e a aumentar a burocracia nos processos (Madeira, 2008; Brimley & Acharre, 2014). A necessidade de envolver múltiplas entidades, em diferentes fases da edificação das capacidades, fragmenta o propósito holístico requerido na metodologia e enraíza uma departamentalização que pode diminuir a interoperabilidade (Spiegeleire, 2011), o que é parcialmente superado porque as instituições militares são hierarquizadas (Chim et al., 2010). A diversidade dos intervenientes também exige um forte envolvimento e coordenação para o controlo da informação (Chim et al., 2010). Ao se adotarem modelos de PBC adaptados a cada país, no seio das organizações internacionais, poderão surgir dificuldades em articular o planeamento e assim induzir uma reestruturação interna que promova a sincronização (Spiegeleire, 2011; Fleischer, 2015; Sintern, 2017). Requer um equilíbrio e análise simultâneos da orçamentação e investimentos, o que é dificultado pela separação dos departamentos (Spiegeleire, 2011).

De acordo com a revisão da literatura, formulam-se as seguintes Proposições (P) sobre o PBC:

P1a: Modelos de PBC complexos, que envolvem diversos níveis de decisão, tendem a gerar processos burocráticos.

P1b: Modelos de PBC complexos, que envolvem diversas entidades, tendem a estimular uma departamentalização.

P2: Modelos de PBC desajustados e indevidamente especificados tendem a originar soluções *ad hoc*.

P3: Modelos de PBC com insuficiente consolidação conceptual e/ou doutrinária, tendem a afetar negativamente a integração do planeamento.

P4: Modelos de avaliação do PBC desadequados tendem a limitar a incorporação de lições aprendidas para melhorar o sistema.

P5: Modelos de PBC com ferramentas de informação inadequadas tendem a afetar negativamente a gestão de informação.

2.2. O Modelo de Planeamento por Capacidades Adotado em Portugal

As novas exigências à contribuição portuguesa nas missões internacionais, principalmente as colocadas pela NATO e EU, associadas à necessidade de uma reforma estrutural na DN e nas FA, como resultado da crise económico-financeira e do programa de assistência implementado, conduziram à aprovação da Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento da Defesa Militar (DMOCPDM)⁷ e à revisão do anterior CEDN (Delgado, 2017; Honorato et al., 2017; Lobão et al., 2017). A mesma diretiva instituiu a sincronização do CPDN com o planeamento quadrienal da NATO e da EU, assim como a implementação de um modelo de planeamento de cinco etapas (Anexo 2) à semelhança do NDPP (Elvas, 2017). Neste contexto, em 2013 foi aprovado o CEDN em vigor e, na sua sequência, foi elaborada a Diretiva Ministerial para a Reforma da Defesa Nacional e das Forças Armadas (“Defesa 2020”)⁸, sendo revistos os documentos que estruturam o planeamento da defesa militar: o Conceito Estratégico Militar (CEM); as MIFA; o SF e o Dispositivo de Forças (DIF) (Tendeiro et al., 2017; Domingues et al., 2018).

Em 2014, com a aprovação dos supracitados documentos, foi elaborada a DMPDM, que estabeleceu a orientação política para o último CPDM, referente ao quadriénio 2014-2018. Esta diretiva reúne a doutrina do planeamento da NATO e da EU, com os princípios, objetivos, orientações e prioridades da política nacional de defesa, consagrados na Constituição da República Portuguesa⁹, na Lei de Defesa Nacional¹⁰, no Programa do Governo e no CEDN, respetivamente. A difusão da DMPDM marca o início do CPDM, no qual decorre o PEM que inclui, quer o planeamento de forças, que se traduz no planeamento em capacidades militares, como o planeamento operacional, no qual são elaborados planos de defesa militar e contingência. Articula-

⁷ Despacho n.º 04/MDN/2011, de 31 de janeiro.

⁸ Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, publicada no DR n.º 77/2013, Série I, de 19 de abril.

⁹ Artigo 275.º da Lei Constitucional n.º 1/2005, publicada no DR n.º 155, Série I-A, de 12 de agosto.

¹⁰ Artigo 5.º da LO n.º 1-B/2009, alterada pela LO n.º 5/2014, publicada no DR n.º 166/2014, Série I, de 29 de agosto.

se ainda com o planeamento de RF, de RH e RM da responsabilidade da Secretaria-Geral do Ministério da Defesa Nacional (SGMDN) e da Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN), respetivamente, sendo obrigatoriamente sustentado pelas leis de programação militar.

O CPDM é o processo pelo qual são edificadas e mantidas as capacidades militares e tem como objetivos “proporcionar maior rigor e capacidade de controlo”, assim como facilitar a “identificação de lacunas” para priorizar a “atribuição de recursos” (MDN, 2011, p. 2). As atividades desenvolvidas são coordenadas pelo Grupo de Acompanhamento do Planeamento de Defesa, constituído por elementos: da Direção-Geral de Política da Defesa Nacional (DGPDN), a qual preside o grupo; da DGRDN; da SGMDN; Ramos; e EMGFA (CEMGFA, 2014).

2.2.1. Orientação Política e Documentação Estruturante do CPDM

O CEDN estabelece as grandes orientações e prioridades do Estado no que respeita à estratégia global de segurança e DN, tendo por base uma política setorial integrada. Deste destaca-se o seu capítulo VI que define o Conceito de Ação Estratégica Nacional, no qual é descrito o nível de ambição das MIFA. Na esfera militar, o CEM desenvolve as orientações concetuais da componente militar da defesa: define o Conceito de Ação Militar; orienta a estratégia operacional; especifica os cenários de emprego; e define as diretrizes que enquadram as MIFA, SF e DIF (PCM, 2013a). As MIFA definem as missões conjuntas e particulares de cada Ramo, para as quais cada um contribui com as capacidades e meios constantes no SF (CCEM, 2014b). No SF são definidas as capacidades e respetivos meios a atribuir aos Ramos e ao Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA) que permitem cumprir as MIFA. Este documento descreve a componente operacional, que identifica o conjunto de meios e forças operacionais relacionados entre si, e a componente fixa, que inclui os serviços de apoio representada pelos Comandos, Unidades e Órgãos (CCEM, 2014c). O DIF estabelece a ligação entre os comandos operacionais, forças, unidades e meios da componente operacional do SF, com os elementos da componente fixa, nomeadamente, com as infraestruturas (CCEM, 2014d).

2.3. A Lei de Programação Militar

A LPM (art.º 1.º) aprova o financiamento para equipamentos de natureza estritamente militar, necessários para edificar as capacidades planeadas, com o objetivo de modernizar e operacionalizar o SF. Como tal, estabelece a programação do investimento público das FA em: armamento; equipamento; investigação e desenvolvimento; sistemas e infraestruturas de apoio; e desativação e desmilitarização de munições. Estabelece ainda o investimento a efetuar por conta de receitas provenientes da alienação desses recursos. Concetualmente, esta lei baseia-se na metodologia de PBC e fixa as dotações orçamentais para cada capacidade, constituindo-se como uma ferramenta para o planeamento orçamental (Martins, 2015) e como instrumento de gestão e controlo do planeamento militar (MDN, 2014a). A última LPM determinou o investimento desde 2015 até

2026, ou seja, para três quadriênios, com uma previsão de encargos total de 3.160 M€, acrescidos de 114 m€ de receitas com alienações.

De acordo com a Lei de Enquadramento Orçamental (LEO)¹¹ (art.º 14.º e 35.º), a LPM integra o Quadro Plurianual para a Programação Orçamental, constituindo-se num instrumento plurianual, com dotações atribuídas anualmente no Orçamento de Estado (OE), sendo essencial a articulação de ambos os instrumentos para que o OE garanta os recursos previstos na LPM (Mata, 2013).

Da análise sobre a evolução das LPM, constata-se que esta lei tem vindo a incorporar princípios de gestão flexível, permitindo uma adaptação às vicissitudes do contexto de DN durante a sua execução, o que a aproxima do propósito do PBC.

2.3.1. Problemas Identificados na Execução da LPM dos Investimentos da FAP

A informação disponibilizada na última auditoria à execução da LPM não permitiu ao TC (2017) formular um parecer, por não proporcionar transparência nos processos, conduzindo-o a emitir uma reserva por limitação de âmbito, situação que exibiu certas deficiências.

Numa análise aos relatórios das auditorias sobressai a recorrência na subestimação da previsão de custos dos projetos, com inscrição de dotações insuficientes, que conduzem a reforços nas subsequentes revisões da lei. De 1998 a 2005, os compromissos assumidos ultrapassaram o montante aprovado em 9,9M€ (TC, 2006a), sendo o défice entre 2007-2009 de 86,8M€ (TC, 2009; TC, 2012a). Em 2015, foram disponibilizados 73,3M€ enquanto só tinham sido aprovadas dotações de 21M€ (TC, 2017). Similarmente, têm ocorrido quer transferências de dotações entre capacidades e projetos, quer a afetação de verbas a objetivos não constantes nos planos aprovados. Destas últimas, destacam-se verbas aplicadas a despesas cabimentadas pelo orçamento de funcionamento que, sem respeito pela concessão de visto, podem constituir-se em infrações financeiras sancionatórias (TC, 2017). Embora prevista esta possibilidade na própria LPM, a inadequada fundamentação das decisões, assim como a ausência de avaliação das consequências para a edificação de capacidades, não têm possibilitado compreender tais alterações (TC, 2017). Desta forma, não é garantido o reporte externo suficiente, percebido quando o TC (2017, p. 38) expressa que a execução dos projetos tem ocorrido sem a “apropriada integração nos documentos que suportam o planeamento e execução da LPM-2015” e as “fichas de subprojeto” não permitem rastrear “todas as fases”. Para mais, a FAP não tem utilizado a plataforma *Enterprise Project Management* (EPM), recorrendo a aplicações próprias que não mostram ser eficazes para acompanhar e controlar a execução da LPM, algumas das quais sem a devida atualização de dados (TC, 2017).

Também é salientada a dificuldade em obter informação completa, fiável e consistente sobre os montantes programados e pagos nos vários projetos, verificando-se divergências nas fontes de

¹¹ Lei n.º 151/2015, publicada no DR n.º 178/2015, Série I, de 11 de setembro de 2015.

informação, designadamente, nos Relatórios de Execução da LPM (RE-LPM), Ofícios do Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA), instrumentos de gestão da FAP e a prestada pela Direção-Geral do Orçamento (DGO) (TC, 2006b; TC, 2009; TC, 2012a). Adicionalmente, os RE-LPM não pormenorizam a informação financeira e material necessária para acompanhar a execução dos projetos (TC, 2006b; TC, 2017); a informação financeira não contempla uma visão plurianual (TC, 2009; TC, 2012a; TC, 2017); e não referenciam o grau de execução material, os desvios e respetivas consequências para a operacionalidade dos sistemas (TC, 2009; TC, 2012b; TC, 2017), concluindo assim que os RE-LPM apresentam “insuficiências”, “deficiências”, “omissões” e “distorções” que não são complementadas com outras fontes de informação (TC, 2017, p. 6).

Pelo exposto, e tendo em conta a questão de investigação inicial, colocam-se as seguintes Questões (Q) de investigação derivadas para orientar a análise aos processos da FAP:

Q1: Que fatores poderão explicar a necessidade de reforçar o orçamento na LPM?

Q2: Que fatores poderão explicar a necessidade de efetuar alterações aos planos aprovados?

Q3: Que fatores poderão explicar a insuficiente fundamentação ao longo das várias fases?

Q4: Que fatores poderão afetar a consistência da informação?

Q5: Que fatores poderão explicar a reduzida utilização da plataforma EPM na gestão de projetos?

Q6: Que fatores poderão explicar a ausência de projeção financeira plurianual nos RE-LPM?

Q7: Que fatores poderão explicar o insuficiente reporte da execução material e a ausência de avaliação das consequências para a operacionalidade dos sistemas nos RE-LPM?

3. Metodologia e Amostra

3.1. Metodologia de Investigação

A investigação seguiu uma estratégia qualitativa, considerando os postulados de Bogdan & Biklen (1994), com abordagem interpretativo-construtivista, baseada num raciocínio indutivo para formular uma teoria fundamentada nos dados. A estratégia adotada pode ser especificada num estudo de caso (Fidel, 1984; Yin, 2008; Bogdan & Biklen, 1994), fundamentalmente, por se centrar num estudo organizacional, com vista a melhorar o seu funcionamento (Fidel, 1984) e porque a pesquisa desenvolveu-se no seu contexto de atuação (Fidel, 1984; Yin, 2008). A recolha de dados foi realizada por triangulação (Anexo 3) (Denzin, 1978; Lincoln & Guba, 1985; Flick, 2007; Fielding, 2009; Yin, 2015), combinando os métodos de análise documental (Boisvert, 2003); de observação direta participante (Laperrière, 2003) e da entrevista semidirigida exploratória (Savoie-Zajc, 2003).

Foram realizadas 18 entrevistas, em duas etapas, sendo 16 dirigidas a “testemunhas privilegiadas” e 2 a “investigadores especializados” (Quivy & Champenhoudt, 2003, p.71), para as quais foram elaborados 17 guiões adaptados à segregação de funções e, no caso dos investigadores, adequados às temáticas em análise. Estas foram conduzidas de acordo com a metodologia de

Savoie-Zajc (2003), de forma presencial. Na primeira etapa, as entrevistas foram orientadas para a identificação dos fatores condicionantes do planeamento, seguindo-se as que pretendiam avaliar a execução, acompanhamento, controlo e reporte dos subprojetos de investimento na FAP. A análise de conteúdo das entrevistas foi efetuada mediante duas técnicas complementares: a “decifração estrutural” e “categorização” (Bardin, 2008, p. 92; 145). A categorização foi faseada no “inventário dos elementos” e na “classificação dos elementos” pelo procedimento do “acervo” e critério “expressiva” (Bardin, 2008, p. 146).

A observação seguiu os princípios de Laperrière (2003, p. 268; 269; 271), sendo “seletiva”, com registo do tipo de “notas cursivas” para posterior “análise comparativa sistemática dos dados”. Com a modalidade “participativa” (p. 260), o objetivo foi proporcionar uma discussão sobre o tema, à semelhança do realizado noutros estudos de caso (Novais, 2017). A pesquisa documental baseou-se nos ensinamentos definidos por Boisvert (2003) e incidiu, substancialmente, nos documentos de *input* e *output* do CPDM, nos RE-LPM, relatórios do TC e nos instrumentos de gestão da FAP.

3.2. Dados e Amostra de Entrevistados

Os dados do estudo compreendem o período de 2014 a 2018, correspondente a um CPDM. A amostra é composta por 18 entrevistados (Anexo 3): 14 militares; 1 ex-militar; 2 aposentados e 1 militar da marinha francesa. Na qualidade de “testemunhas privilegiadas” foram selecionados: 10 indivíduos a desempenhar funções diretamente relacionadas com o PBC, designadamente na Divisão de Planeamento da FAP (DivPlan) e na Divisão de Planeamento Estratégico Militar do EMGFA (DIPLAEM); 2 indivíduos com funções relacionadas com as do primeiro grupo, sendo elas na Direção de Manutenção de Sistemas de Armas (DMSA) e na Divisão de Operações (DivOps), cujos critérios foram exercer funções de Gestor de Projeto (GP) e ser chefe de Divisão, respetivamente; 2 indivíduos que exerceram funções na DivPlan em fases anteriores do planeamento, sendo a seleção baseada nos critérios de ter sido chefe da Divisão e ter desempenhado funções de acompanhamento e controlo da execução de projetos; 1 indivíduo em funções no Serviço Administrativo Financeiro (SAF), selecionado por ter acompanhado as inspeções gerais da LPM, por último, 1 adido francês, por ser conhecedor dum sistema de planeamento escolhido por *benchmarking* (Kermally, 1999; Weiss, 2016). Os “investigadores especializados” foram selecionados por desenvolverem e publicarem doutrina sobre o tema. Com o intuito de preservar a identidade dos entrevistados, foram codificadas as entrevistas com o alfabeto fonético da NATO.

4. Resultados: Diagnóstico ao Sistema de Planeamento Implementado

4.1. Execução do CPDM na FAP

4.1.1. Contexto Organizacional da FAP e suas Competências

A FAP¹² é uma entidade com autonomia administrativa, que se integra na administração direta do Estado através do Ministério da Defesa Nacional (MDN) e participa na defesa militar como parte constituinte do SF. O comandante da FAP é o CEMFA¹³, sendo ele o principal conselheiro do Ministro da DN e do Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA), nos assuntos específicos do Ramo. No planeamento de forças e na programação militar, o CEMFA¹⁴ é ainda responsável por efetuar a análise, elaborar a proposta e propor as estratégias genética e estrutural da FAP, associando os equipamentos essenciais à sua operacionalização.

A DivPlan inclui duas repartições: a Repartição de Planos (RP) e a Repartição de Análise e Gestão de Programas (RAGP) e, organicamente, é a estrutura da FAP que elabora os planos de longo prazo; prepara o planeamento financeiro; coordena a elaboração dos requisitos dos Sistemas de Armas; planeia e coordena a execução da LPM; e elabora os regulamentos e manuais no âmbito das suas competências (EMFA, 2011).

4.1.2. Instrumentos de Gestão e Indicadores de Desempenho

As atividades da FAP constam no Plano Anual de Atividades (PAA), que é complementado pela Proposta Orçamental Anual e pela Diretiva Anual de Objetivos e Indicadores de Gestão (CEMFA, 2008). O PAA é enquadrado pelos Plano Estratégico e Diretiva de Planeamento, ambos abrangem um sexénio, sendo o último de 2017 a 2022 (CEMFA, 2017a; CEMFA, 2017b). No Relatório Anual de Atividades (RAA) analisa-se o grau de cumprimento do PAA, tendo por referência os indicadores de gestão definidos anualmente (CEMFA, 2017b). Em conjunto, estes instrumentos estabelecem o ciclo anual de planeamento e orçamento da FAP, ciclo este formalizado pelo CEMFA (CEMFA, 2008). Para o período compreendido entre 2014 a 2018, os PAA definem um objetivo operacional conexo com a edificação de capacidades, ao qual é associada uma atividade¹⁵ para avaliar os resultados obtidos com a LPM (EMFA, 2014; EMFA, 2015a; EMFA, 2016a; EMFA, 2017a; EMFA, 2018a). No entanto, o indicador de gestão fixado, “Taxa de execução da LPM”, respeita somente ao grau de execução orçamental (CEMFA, 2014; CEMFA, 2015;

¹² Artigos 1.º, 2.º e 3.º do Decreto-Lei n.º 187/2014, publicado no DR n.º 250/2014, Série I, de 29 de dezembro.

¹³ Artigo 8.º, n.º 1 e n.º 2 do Decreto-Lei supracitado.

¹⁴ Artigo 17.º, n.º 2, alíneas a) e c) da LO n.º 1-A/2009, alterada pela LO n.º 6/2014, publicada no DR n.º 167/2014, Série I, de 1 de setembro.

¹⁵ Os PAA de 2014 a 2018 indicam o objetivo estratégico “OB7”, designado como “Prosseguir com projetos de edificação de capacidades militares”, cuja atividade “A7.1” é descrita como “Renovação e aquisição de novas capacidades militares” que, por sua vez, é avaliada com o indicador “Cumprir os projetos de edificação de capacidades militares, garantindo um aumento da taxa de execução média da LPM verificada nos últimos três anos”, constante nos Objetivos e Indicadores de Gestão compreendidos no período homólogo.

CEMFA, 2016; CEMFA 2017c; CEMFA, 2018), o que é patente na avaliação descrita nos RAA (EMFA, 2015b; EMFA, 2016b; EMFA, 2017b; EMFA, 2018b).

4.1.3. Determinação de Requisitos de Capacidade

Em 2014, a DivPlan, em colaboração com as Divisões de Estado-Maior (DEM) e Direções Técnicas (DT), iniciou um processo para identificar as necessidades de investimento da FAP no âmbito da programação militar até 2030, que resultou num plano de investimento designado de “Horizonte 2030”¹⁶ (DivPlan, 2014b). Neste plano são identificadas “medidas”, que correspondem às capacidades militares da FAP, com os respetivos requisitos quantitativos e qualitativos, organizados por prioridades (DivPlan, 2014a; Foxtrot, 2018).

Para determinar os requisitos quantitativos foram contabilizados os sistemas constantes no SF e os *Targets* atribuídos pela NATO. Os requisitos qualitativos definiram-se a partir da análise aos documentos enquadrantes, dos *Capability Codes and Capability Statements* (CC&CS) da NATO e de informações solicitadas a fabricantes através dos *Request For Information* (RFI) (Juliatt, 2018). Na prática, os requisitos traduzem os subprojetos a desenvolver, que podem ser para aquisição ou modernização de sistemas¹⁷ e encontram-se agrupados por projetos (DivPlan, 2014a). Geralmente um projeto corresponde a uma frota (e.g.: a frota do F-16), e subdivide-se em subprojetos que representam necessidades específicas (e.g.: o *software MLU*) (DivPlan, 2014a; Foxtrot, 2018; Lima, 2018). Por conseguinte, o “Horizonte 2030” documenta os requisitos de capacidade¹⁸ que os sistemas da FAP devem cumprir (Charlie, 2018) e “fundamenta o planeamento militar” (Foxtrot, 2018). A partir dele são determinadas as lacunas, é elaborada a Proposta de Forças (PF) da FAP e são identificados os projetos a inscrever na LPM (Foxtrot, 2018; Papa, 2018).

4.1.4. Identificação, Priorização e Avaliação do Risco das Lacunas

A identificação das lacunas consiste em perspetivar as lacunas remanescentes no final do CPDM, assumindo que a LPM em vigor é executada como planeado (Gabinete CEMFA, 2016). O objetivo é instituir planos de investimento para mitigar as lacunas críticas, a incluir na revisão da LPM, e que serão executados no ciclo seguinte. Nesta sequência, comparam-se os sistemas existentes, com os requisitos definidos no “Horizonte 2030” (Foxtrot, 2018; Juliatt, 2018) e, mediante insuficiências, definem-se as lacunas (Bravo, 2018). A sua priorização e avaliação de risco emergem de um conjunto de reuniões entre os representantes das DEM, orientadas por um processo de “julgamento militar”, baseado na experiência e atividade operacional e fundamentado em “decisões intrínsecas” (Foxtrot, 2018). Nesta base é elaborada a PF da FAP, a enviar ao EMGFA para análise conjunta (Echo, 2018; Gabinete CEMFA, 2016).

¹⁶ Atualmente o documento encontra-se em revisão.

¹⁷ Os equipamentos, Sistemas de Armas ou plataformas serão designados de sistemas por simplificação.

¹⁸ Requisitos apresentados na Proposta da Força Aérea a 24 de abril de 2015.

4.1.5. Priorização dos Subprojetos para a Revisão da LPM

Na continuação da secção anterior, os subprojetos são agrupados em quatro cenários cumulativos de modo a delimitar os prioritários: (1) com compromissos assumidos e contratos em vigor; (2) com parecer favorável do Ministro da DN, ou em negociação, mas já inscritos no Sistema Central de Encargos Plurianuais; (3) de regeneração de potencial de aeronaves, motores e sistemas; (4) os fundamentais para as missões da FAP que, designadamente, incluem os requisitos da NATO (Foxtrot, 2018; Papa, 2018). Ficam excluídos do cenário (4) os subprojetos que excedem o limite do quadriénio previsto na LPM (Foxtrot, 2018).

4.1.6. Especificação dos Requisitos Técnicos

Os requisitos constantes no “Horizonte 2030” (secção 4.1.3), após os programas serem inscritos na LPM, são especificados para formalizar os cadernos de encargos (Juliatt, 2018) e os “memorandos” das frotas para as Equipas de Projeto (EP) (Lima, 2018). A DivOps coordena o processo e constitui um grupo de trabalho informal que analisa os requisitos a partir de reuniões, ou através da troca de informações pelo correio eletrónico, englobando as esquadras de voo, o Comando Aéreo e as EP (Juliatt, 2018). Para estas atividades, não existe uma metodologia definida, nem são definidas ferramentas específicas para recolha e análise de informação, parte-se do debate do conhecimento operacional, das exigências de interoperabilidade colocadas pela NATO, dos CC&CS e RFI (Juliatt, 2018).

4.1.7. Equipas de Projeto

Para cada frota é nomeada uma equipa multidisciplinar, “grupo de trabalho” ou “estrutura técnica” (Mike, 2018), sendo designado um gestor de frota que tem como função assegurar a sua operacionalização (Tango, 2018). Quando é necessário desenvolver projetos de investimento nessas frotas, planificados no “Horizonte 2030”, é nomeado um GP, que é o responsável por implementar e acompanhar o projeto através da plataforma EPM (Lima, 2018). A nomeação das EP ocorre “por decisão discricionária do CEMFA” (Lima, 2018), mediante proposta dos diretores das DT, as quais são, habitualmente, constituídas por elementos que trabalham com as frotas (Foxtrot, 2018). Estas equipas executam os trabalhos na fase de investimento e na fase de sustentação dos sistemas, que terminam com a sua aquisição ou com a sua alienação ou abate, respetivamente (Lima, 2018).

A partir dos “memorandos”, as equipas projetam o desenvolvimento dos subprojetos num cronograma, com descrição do planeamento financeiro e material plurianual (DivPlan, 2014), que é registado na plataforma EPM (Foxtrot, 2018; Lima, 2018). O GP é o responsável por atualizar as “fichas de subprojeto” e elaborar os relatórios de acompanhamento trimestrais (Foxtrot, 2018; Kilo, 2018), embora não esteja estabelecida uma periodicidade para atualizarem os registos, sendo

efetuados “na medida que for oportuno” e “pelo menos no momento de elaborar os relatórios trimestrais” (Lima, 2018).

4.1.8. Determinação dos Custos dos Subprojetos a Inscrever na LPM

Para determinar os custos dos subprojetos de desenvolvimento são estabelecidos contactos com utilizadores de outras FA, com a indústria e fornecedores ou, em casos específicos, através de pedidos de estimativas oficiais a outros países. Nos subprojetos de aquisição efetuam-se pesquisas de mercado, com recurso à internet. Mas, “a este nível não há uma contabilidade analítica”, ou seja, em rigor “sabe-se o preço, mas não o custo” (Lima, 2018). As verbas a considerar na LPM correspondem ao valor dos contratos, que incluem “custos de aquisição e custos de desenvolvimento” (Lima, 2018). No acompanhamento dos projetos, as equipas não avaliam se estes serão mais onerados, “porque o desenvolvimento é muito incerto, daí que por vezes é necessário reforçar o projeto” (Lima, 2018). Sobre os desvios de custos, ou na calendarização, Lima (2018) refere que são documentados nos relatórios, embora não ocorra de forma “clara” e “sustentada”, ou fundamentados com “indicadores”.

4.1.9. Acompanhamento e Controlo da Execução dos Subprojetos

Após os GP iniciarem o processo de despesa, a RAGP valida a sua conformidade financeira e a disponibilidade de fundos, e, o gabinete jurídico a adequação ao código dos contratos públicos (Kilo, 2018). A análise financeira dos subprojetos incide sobretudo na informação de início do procedimento, efetuando-se o controlo desde a fase do cabimento até ao compromisso. Nas fases subsequentes, o processo é acompanhado através da plataforma Sistema Integrado de Gestão da Defesa Nacional (SIGDN) e da ferramenta Excel, mediante a acumulação de saldos não executados, em que as correções são realizadas, essencialmente, por indicação da DGRDN (Kilo, 2018).

Por intermédio da Direção de Finanças são efetuados reportes sobre a previsão de compromissos e de pagamentos: à SGMDN que acompanha a execução financeira; DGRDN que é responsável por assegurar a execução e controlo dos projetos; e à DGO, para a libertação de fundos. São ainda prestadas informações ao TC e à Inspeção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) em auditorias à execução da LPM (Kilo, 2018). Nesta fase, os relatórios trimestrais são uniformizados e completados com informação financeira, diferenciando-se um relatório para reporte interno, com informação mais detalhada (Mike, 2018).

4.1.10. Análise aos Processos da FAP

Análise aos Processos de Planeamento

Pelo referido nas secções anteriores, constata-se que não está claramente definido um modelo de organização para o planeamento dos projetos, a avaliar pela informalidade da estrutura que define os requisitos de capacidades, tendo sido identificada a necessidade de criar “metodologias para sistematizar tarefas” nesta fase (Juliatt, 2018). Constata-se ainda uma falta de continuidade

nas transformações implementadas nessa organização, que tendem a variar com a rotação de RH e/ou de chefias (Bravo, 2018) que, associada às deficiências de metodologias, faz com que as tarefas “pareçam sempre novas”, o que exige maior esforço dos RH (Juliatt, 2018). De forma idêntica, a priorização das lacunas não permite fundamentar o processo com base numa metodologia explícita de avaliação de risco, evidências que aparentam relacionar-se com a questão derivada Q3.

O plano plurianual dos projetos da FAP (“Horizonte 2030”) demonstra uma planificação para 10 anos que, segundo Wouters (2017) se enquadra num planeamento a longo prazo. Neste plano são refletidas estimativas de encargos (secção 4.1.8) que, neste nível, não serão rigorosas porque os requisitos técnicos (secção 4.1.6) são especificados após a “verificação do financiamento” da LPM (Juliatt, 2018). Porém, apura-se que esta programação não é exigida no modelo de reporte do RE-LPM (Kilo, 2018; Lima, 2018), o que é suscetível de explicar a Q6. Por outro lado, as estimativas não correspondem às dotações inscritas na LPM, uma vez que o teto imposto em cada capacidade obriga a um ajuste desses valores (Papa, 2018), portanto há uma expectativa de que as dotações não serão suficientes, mesmo sem considerar o referido rigor, o que poderá explicar a Q1.

Apesar desta planificação, Mike (2018) considera que o planeamento de longo prazo tem falhado porque “não está estruturado o caminho a fazer”, nem há “uma continuação de pessoas, documentação ou visão”, facto que se opõe à otimização do PBC como indica Davis (2014).

Análise aos Processos de Execução

Em paralelo, verifica-se que a utilização da plataforma EPM é recente e adstrita à inscrição dos projetos para efeitos da revisão da LPM¹⁹ (Foxtrot, 2018; Kilo, 2018), não sendo, ainda, exploradas as suas potencialidades para a gestão de projetos (Kilo, 2018), o que condiciona o acompanhamento e posterior reporte da execução material, explicando parcialmente a Q7. Adicionalmente, também não é refletido no sistema o produto das decisões relativas ao planeamento e execução, o que aparenta afetar a fundamentação abordada na Q3. Desta forma, a informação fica dispersa pelas divisões: a DivOps concentra a informação sobre a execução material, cumprimento de objetivos e calendarização, porquanto a DivPlan detém a informação relativa à execução financeira (Mike, 2018), o que, por sua vez, é suscetível de explicar a Q4.

Outras questões com impacto na execução são a disponibilização tardia das dotações de transição de saldos e de créditos especiais, assim como a incerteza quanto à libertação de fundos disponíveis (Kilo, 2018), cujo efeito é perdurável como se entende quando Lima (2018) refere que: “no final do ano existem saldos que não executamos porque não nos deixaram executar e no ano seguinte também demoram a autorizar essa transição de saldos”. Condição esta que inviabiliza a

¹⁹ No PAA de 2018 é mencionado que o referido modelo de gestão de projetos já foi implementado, quer para suportar o modelo de planeamento dos projetos da LPM, quer para acompanhar e controlar a sua execução.

responsabilização dos GP por não serem concretizados os planos (Foxtrot, 2018), e que requer uma gestão flexível das prioridades (Kilo, 2018), também indicada como causa das infrações financeiras sancionatórias (Zulu, 2018), o que poderá justificar a Q2.

Neste contexto, Mike (2018) alude para a necessidade de documentar estas alterações, assim como o abandono de projetos, porque “há informação que só está na cabeça das pessoas”, manifestando ainda que a “informação é de baixo nível”, pois apenas incide na argumentação das novas prioridades em detrimento da análise das “consequências” desse abandono. O mesmo autor considera insuficiente a análise de desvios financeiros efetuada, porque “não se compara o inicialmente previsto e se custou mais ou menos e os motivos”. Em associação com o inadequado registo na plataforma EPM, estes fatores poderão explicar a insuficiente fundamentação das alterações às prioridades (Q3) e dos desvios financeiros.

Análise aos Processos de Acompanhamento e Controlo

O modelo organizacional para apoiar os projetos é variável entre as frotas a que respeitam, podendo configurar-se numa estrutura formal ou informal (Juliatt, 2018; Lima, 2018; Mike, 2018) e, nem todas modalidades dispõem de uma MAF (Mike, 2018), o que também poderá repercutir-se no planeamento a longo prazo (Q6). Em simultâneo, este modelo não prevê uma entidade gestora de capacidade (Foxtrot, 2018; Mike, 2018), necessidade que é sentida para centralizar a informação e com aparente efeito na sua consistência (Q4) (Foxtrot, 2018). Contudo, parece benéfico fazer coincidir o responsável na estrutura interna com a figura formal de GP (Tango, 2018).

No que concerne aos mecanismos de acompanhamento da execução, Kilo (2018) e Mike (2018) manifestam a dificuldade em efetivar um controlo consequente. Por um lado porque os dados não são atualizados com a tempestividade requerida, por outro não têm sido capazes de identificar erros, situando-se “numa fase de ação reação”, dependente da intervenção da DGRDN na deteção de inconformidades, o que não garante a qualidade da informação, com alusão para a Q4 (Kilo, 2018). As razões apontadas para as falhas enunciadas prendem-se com: o desconhecimento das funcionalidades da plataforma EPM (Foxtrot, 2018; Kilo, 2018; Tango, 2018); a escassa formação para operar com essa ferramenta (Kilo, 2018; Tango, 2018); a falta de perceção sobre a sua utilidade (Kilo, 2018; Mike, 2018); e o reduzido número de efetivos, que não tem possibilitado acompanhar o processo na íntegra (Kilo, 2018). Como resultado, itera-se a utilização insuficiente da plataforma referida na Q5.

Análise de Processos Comuns

A insuficiência de RH afeta todas as divisões estudadas (Foxtrot, 2018; Kilo, 2018; Lima, 2018; Juliatt, 2018; Tango, 2018). Nas EP as implicações denotam-se na diminuta oportunidade para atualizar a informação relativa à execução; na quantidade de erros e inconsistências identificadas nas inspeções, o que complementa a argumentação da Q3 e Q4 (IGDN, 2018; Kilo, 2018); e na

acumulação de funções, que tem inibido o desempenho nos escalões operacionais, especialmente para o planeamento dos projetos, colocando limitações à Q6 (Lima, 2018). Estes problemas repercutem-se para as equipas responsáveis pelo controlo da execução e exercem pressão sobre as dificuldades já enunciadas. Ademais, o enraizamento de práticas de rotação de RH entre as áreas funcionais da organização, além de contrariar a evolução nos processos (Bravo, 2018; Mike, 2018), impede a consolidação de conhecimento, que sobressai pela inexistência de manuais ou de instruções técnicas para auxiliar nas tarefas (Foxtrot, 2018; Juliett, 2018; Kilo, 2018), e conduz à solicitação de esclarecimentos adicionais a elementos que já cessaram funções (Kilo, 2018), o que poderá, ainda, influenciar a Q3. Esta instabilidade requer uma gestão premente na formação e qualificação dos RH, que não tem colmatado a inexperiência auto percebida (Kilo, 2018; Tango, 2018). Todavia, é de preservar a elaboração de fluxogramas, que mapeiam as relações interdepartamentais, realçando os pontos de controlo mais relevantes (Tango, 2018).

Globalmente, a eficiência na gestão de processos e de informação também tem sido condicionada pela utilização complementar das plataformas EPM e SIGDN, com formas de organização e funcionamento distintos (Kilo, 2018; Tango, 2018), cujo *interface* não permite ainda uma compatibilização efetiva entre elas (Oscar, 2018). Com isto, a execução e o planeamento não decorrem na mesma base financeira e orçamental, com manifesta deficiência na integração da informação (Oscar, 2018), o que exige uma permanente atualização em ambas (Kilo, 2018; Tango, 2018). Além disso, na plataforma SIGDN, os mapas de execução orçamental não estão integrados com os PAA, com a consequente necessidade de atualizar vários instrumentos (Tango, 2018), o que poderá explicar a Q4 e inibir o recurso à plataforma EPM (Q5), pois é patente uma assimetria na utilização destas ferramentas a favor do SIGDN (Mike, 2018). Por conseguinte, verifica-se uma desmultiplicação de procedimentos burocráticos decorrente da diversidade dos mecanismos de controlo promovidos pelas entidades do MDN e DGO, problema que é característico em organizações com gestão flexível e descentralizada (Carvalho, 2009).

Análise aos Processos de Avaliação

Por fim, os indicadores de avaliação de desempenho para as atividades constantes nos PAA não permitem “cruzar a informação material com a financeira” (Kilo, 2018), nem aferir o impacto da corrente execução dos projetos para a edificação e/ou manutenção das capacidades, assim como o efeito sobre o cumprimento das MIFA (CEMFA, 2014; CEMFA, 2015; CEMFA, 2016; CEMFA, 2017c; CEMFA, 2018). Tal infixação limita a análise dos resultados alcançados e a avaliação dos contributos do modelo de PBC adotado, rematando a análise da Q7.

4.1.11. Perspetiva de Medidas de Melhoria

Pelo enunciado, afigura-se pertinente testar a eficiência do modelo de trabalho instituído nas atividades de planeamento e de gestão dos projetos. Uma opção seria integrar as EP numa estrutura

em rede que estreite as relações entre as DEM e DT, que facilite na formulação dos requisitos de capacidades e, possivelmente, permita recuperar a base de dados para análise dos requisitos. A este nível poder-se-ia conceber metodologias, tal como defendido por Campbell (2010), onde a definição de requisitos deve apoiar-se num processo analítico transparente, que possa ser rastreado e auditado para evitar suspeitas de se basear em opiniões pessoais. De equacionar, também, o desenvolvimento da Metodologia de Avaliação de Risco (MAvR), para priorizar as lacunas com explícita avaliação de risco e assim favorecer a coordenação com o EMGFA. Na gestão de projetos, o modelo criado poderá designar um gestor de capacidade que centralize a informação e garanta o reporte; definir responsabilidades; e estabelecer o detalhe e frequência desse reporte. Essencial seria criar estabilidade nas equipas de trabalho; desenvolver doutrina para sistematizar tarefas e procedimentos; incutir uma cultura organizacional voltada para a prestação de contas, com aposta clara no sistema de gestão de projetos em todas as fases do CPDM; e, por fim, gerir os planos de formação em conformidade.

4.2. Articulação do CPDM da FAP com o EMGFA

4.2.1. Coordenação do EMGFA com os Ramos

As decisões conjuntas são debatidas em reuniões num “sentido de concertação” (Golf, 2018). Nessas reuniões comparecem os representantes das divisões de planeamento dos Ramos, por convocação da DIPLAEM (Golf, 2018). Quando não se obtém consenso, a decisão final é obtida por maioria de votos, em que todas as entidades têm igual poder relativo (Golf, 2018). O desacordo fica documentado em Ata (Golf, 2018). Caso o EMGFA tenha de resolver assuntos relacionados com os Ramos, é enviado um ofício para informar e solicitar parecer, decidindo-se em conformidade (Golf, 2018). Nas decisões previstas, é realizada a deliberação em Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM), sendo o voto do CEMGFA qualitativo (Golf, 2018).

4.2.2. Priorização do Portefólio de Lacunas

No EMGFA são reunidas e analisadas as PF individuais, para ser ordenado o portefólio de lacunas. Nesta priorização, procurou-se aplicar a MAvR (DIPLAEM, 2016; Echo, 2018; Golf, 2018; India, 2018), no entanto os resultados obtidos não corresponderam ao esperado para todos Ramos (Charlie, 2018; Echo, 2018; Golf, 2018), conduzindo à aplicação do julgamento militar para resolver as divergências (DIPLAEM, 2016; Echo, 2018; Golf, 2018), facto que impediu a elaboração da PF conjunta, acompanhada por uma análise em portefólio (Charlie, 2018). Na sua prossecução, foi aprovada a adequação militar das PF, considerando-se os programas adequados para o cumprimento das missões (Charlie, 2018). Mas, formalmente, não se obteve aceitabilidade política. Da parte das entidades do MDN não foi validada a exequibilidade financeira, pessoal, material e de infraestruturas (Charlie, 2018; Echo, 2018). Consequentemente, não foram aprovados

os Objetivos de Forças Nacionais (OFN) (Charlie, 2018; Echo, 2018). Na ausência dos OFN, a revisão da LPM decorreu com base nos planos das PF (Echo, 2018; Foxtrot, 2018).

4.2.3. Priorização do Portefólio de Projetos na Revisão da LPM

A Diretiva Ministerial de Orientação Política para o Investimento na Defesa (DMOPID)²⁰ estabelece que os projetos são ponderados mediante critérios e identifica o conjunto de linhas de orientação política a considerar na eleição desses critérios. Alicerçado nessas orientações, as divisões de planeamento dos Ramos desenvolveram uma metodologia que identifica o conjunto de critérios, cujos scores foram quantificados pelo EMGFA (Papa, 2018), tendo sido aprovada em CCEM (Foxtrot, 2018). A metodologia avalia o impacto estratégico (MAvIE)²¹ dos projetos, e cada interveniente é responsável por efetuar uma autoavaliação, seguida da sua sincronização através da plataforma EPM que os ordena automaticamente pelo princípio “*the best value for money*” (Foxtrot, 2018).

Uma vez mais, a priorização em portefólio obtida não correspondeu ao esperado (Charlie, 2018), verificando-se uma desarmonização na avaliação efetuada (Echo, 2018; Foxtrot, 2018; Golf, 2018; Papa, 2018), que não foi solucionada nas reuniões coordenadas pela DIPLAEM (Foxtrot, 2018; Golf, 2018). Em resultado, o plano final não ficou “harmonizado em vários fatores”, tendo de ser usados os “mecanismos de *force in, force out*” para selecionar os projetos (Golf, 2018), que só a DGRDN pode ativar, motivo pelo qual Foxtrot (2018) considera que “os projetos são elegíveis politicamente”. Mas, atendendo à quantidade de projetos com compromissos assumidos (de inclusão forçada), a restrição financeira acabou por ser mais expressiva.

5. Discussão dos Fatores Condicionantes do Planeamento

A partir da análise triangulada, serão apresentados e discutidos os problemas identificados no processo de planeamento concretizado, tendo como referência o preconizado na DMOCPPM, a revisão de literatura, as experiências e recomendações de organizações ou países de referência, designadamente, da NATO, EU e França²². Os problemas (Anexo 4) apresentam-se em cinco categorias: *inputs*, processos, ferramentas e metodologias, recursos e *outputs*.

5.1. Problemas em *Inputs* para o Planeamento

5.1.1. O Modelo de Planeamento Adotado

A metodologia de planeamento empreendida é percecionada como desajustada à realidade da DN (Alpha, 2018; Charlie, 2018) e, na prática, “não tem funcionado” (Echo, 2018). Opinião esta,

²⁰ Despacho n.º 4103/2018 do Gabinete do Ministro, publicado no DR n.º 79/2018, Série II, de 23 de abril.

²¹ Nome fictício atribuído pelo autor de modo a facilitar a referência à mesma.

²² A NATO e EU são consideradas referências na medida em que implementam o mesmo modelo e desenvolvem doutrina com o intuito de auxiliar os Estados a sincronizarem o planeamento. A França foi designada pelo TC (2017, p. 33) como um bom exemplo, porquanto a programação do investimento é, comparativamente com a realidade nacional, “clara, objetiva e detalhada” e por definir “objetivos e indicadores de resultados que permitem a medição do desempenho”.

igualmente perfilhada por Oscar (2018), à qual Charlie (2018) acresce que, “além de não ser completado o processo, nem todos os passos seguiram a sequência prevista”. Eco (2018) classifica-a como “uma máquina pesada em tudo”, corroborando a complexidade do PBC percebida por Madeira (2008) e Brimley & Acharre (2014). A este respeito, Charlie (2018) relembra que o modelo adotado tinha sido concebido para uma organização internacional, “focada em capacidades de defesa”, portanto não desenvolveu a doutrina exigida na edificação de capacidades de interesse exclusivo nacional. Estes resultados revelam uma analogia com os estudos de Borsboom et al. (2017), que concluem que o desajuste do modelo induz soluções *ad hoc*, em parte, por falta de aderência com as etapas críticas.

Complementarmente, Alpha (2018) reforça o desajuste, argumentando que a ideologia de defesa que subjaz ao planeamento, não tem demonstrado recetividade para “ajustar os tipos de resposta militar” às necessidades que devem ser asseguradas pelo país, verificando-se pouca flexibilidade na adaptação às mudanças do contexto securitário. Com outra perspetiva, Oscar (2018) considera que o fracasso do modelo deve-se à sua incoerência com a estrutura organizacional, e caracteriza essa organização como “estática”, o que contrasta com a volatilidade dos sistemas de planeamento implementados nos últimos anos.

Estas evidências confirmam as conclusões de Aldea et al. (2015), revelando que a escolha do modelo de PBC tem sido pouco sustentada com investigação, e de Rodrigues (2015b), na medida em que reforçam não estar devidamente esclarecida a metodologia na qual deverá apoiar-se o planeamento, nem sobre o modelo de FA que se coaduna com as necessidades nacionais.

5.1.2. Capacidades Militares e Arquitetura em Capacidades

No prolongamento da estruturação do modelo, é notável a dificuldade em harmonizar os conceitos de “capacidades” (Golf, 2018; Mike, 2018; Oscar, 2018) entre os diferentes intervenientes, o que é confirmado na análise aos instrumentos de planeamento dos Ramos (EMA, 2016; EME, 2016; EMFA, 2016c), e é análogo ao apresentado por Rodrigues (2015b); pelo TC (2017) e Martins (2015), sendo apontado por Yue & Henshaw (2009) como um fator que condiciona a otimização do PBC. A dissonância verificada norteia um planeamento consubstanciado, sobretudo, nos “programas” que os Ramos pretendem desenvolver (Alpha, 2018; Mike, 2018). A este nível, os próprios programas apresentam granularidades distintas (Golf, 2018; Papa, 2018), facto que é determinante na seleção dos subprojetos através da plataforma EPM.

Adicionalmente, as “capacidades planeadas” circunscrevem-se à componente material (Echo, 2018; Golf, 2018). Por conseguinte, os vetores DOTMLPPII convencionados têm sido desconsiderados, o que é patente no exame documental. Por outro lado, desses vetores, somente os de RM, RH, RF e infraestruturas são alvo de avaliação pelas entidades do MDN no teste da

exequibilidade. Equiparando, Madeira (2008) destaca a ausência dessas aéreas funcionais na estrutura de DN e Rodrigues (2015b) defende que se estude como os adaptar.

Concomitantemente, não se encontra definida uma taxonomia de capacidades na documentação enquadrante, que contenha os níveis “estratégico” e “operacional” (Alpha, 2018). Adicionalmente, na DMPDM denota-se uma inversão de lógica, ao assumir que as áreas de capacidade decorrem do CEM e SF, quando estas deveriam preceder e agrupar as capacidades estratégicas, de acordo com a teorização de Stojkovic & Dahl, 2007. A título de exemplo, a NATO e EU, utilizam uma arquitetura, CC&CS, organizada de forma descendente, desde as áreas de capacidade até aos requisitos, o que facilita a articulação dos comandos operacionais, comité militar e Estados (NATO, 2016; EUC, 2017b).

5.1.3. Abordagem ao Planeamento

Também não se encontra clarificada qual a abordagem que deve orientar o planeamento. A enunciação dos objetivos e prioridades para o planeamento, ao nível político, persegue uma abordagem *top-down*, tal como defendido em teoria (NATO, 2003; EUMC, 2017). Embora expressamente omissa, o processo previsto aponta para a aplicação de uma abordagem *bottom-up* na identificação das necessidades dos Ramos, a qual é comprovada com o que é efetivado (Bravo, 2018; Charlie, 2018). Em simultâneo, verifica-se que o planeamento estratégico tem sido “sequencial” e não “iterativo” (Alpha, 2018). Este facto é evidente nos documentos estruturantes, que são elaborados progressivamente, mas sem permitir uma retroação para verificar a “conformidade aos objetivos iniciais” (Alpha, 2018).

Neste seguimento, alguns autores questionam se a abordagem *top-down* estará adequada à realidade nacional, porque há limitações que não são ultrapassadas, como as financeiras, e não há uma retroação do processo (Alpha, 2018). Outros defendem que devem coexistir diferentes abordagens, incluindo ambas as mencionadas, porque se complementam em fases distintas (India, 2018), teoria similarmente defendida por Stojkovic & Dahl (2007).

5.1.4. Determinação do Nível de Ambição e da Orientação Política

A ambição enquadrante do CPDM é apontada como desajustada perante “uma visão realista dos recursos” (Alpha, 2018), não demonstrando as vantagens do PBC teorizadas por Chim et al. (2010). Mike (2018), ao reforçar esse desajuste, adita que as “visões políticas e militares não têm a mesma longevidade”. Na mesma linha, Oscar (2018) sublinha a frequente alteração da orientação estratégica pelo poder político, assim como das prioridades definidas, quer seja por motivos de insuficiências orçamentais, quer seja pela mudança de governo.

Quanto às orientações constantes no CEDN, a opinião de que são subjetivas e genéricas é unanime, o que tem dificultado o prosseguimento do planeamento militar (Alpha, 2018; Charlie, 2018; Echo, 2018; India, 2018). Segundo India (2018), no atual ciclo, foi perceptível a necessidade

de complementar essas orientações a partir da DMOPID, para apoiar na seleção de subprojetos. Este facto obsta à ligação da metodologia do PBC com os objetivos do governo, como defende Davis (2002).

Ao comparar as orientações do CEDN e da DMPDM, com a *Political Guidance* da NATO (NAC, 2015) e o *Livre Blanc* (Défense et Sécurité Nationale, 2013) da França, destaca-se o detalhe destes últimos. No Anexo 5, cita-se um extrato do *Livre Blanc*, que comprova o grau de detalhe das intenções qualitativas e quantitativas para o escalão operacional.

5.1.5. Determinação do Orçamento Disponível

Na continuidade do nível de ambição pretendido, não tem sido estabelecido um compromisso efetivo com o orçamento a disponibilizar para o investimento nas FA “desde o início do processo” (Alpha, 2018), e não se vislumbra aderência entre as verbas previstas na LPM, com as que são posteriormente executadas (Oscar, 2018). Em paralelo, constata-se que a meta de estabilidade orçamental assumida, em média determinada entre 2009 a 2016, tem sido cumprida, uma vez que foram alocados 1,28%^{23;24} do PIB (Stoltenberg, 2016), embora distante dos 2%, até 2024, acordados na Cimeira de Gales (Larsen, 2014; NAC, 2014). Porém, para esse cálculo foram contabilizadas despesas com reformas (Alpha, 2018; Charlie, 2018; Foxtrot, 2018), que poderão não ser “claramente desse campo” (Alpha, 2018). Em relação ao rácio médio, no período homólogo, verifica-se que apenas 9,43%²⁵ das verbas foram alocadas a investimento (Stoltenberg, 2016), as quais incluem despesas para financiar serviços de manutenção que não deveriam ser suportados pela LPM (Charlie, 2018; Foxtrot, 2018).

Como observado a partir do Anexo 5, no *Livre Blanc* é fixado o orçamento²⁶ a disponibilizar para os investimentos a efetuar na *Loi de Programmation Militaire* e, nesta última, são fixados os montantes distribuídos anualmente com as perspetivas de reforços.

5.1.6. Orientações dos Documentos Estruturantes

Em resultado das menções nas secções 5.1.4 e 5.1.5, os documentos estruturantes não têm sido satisfatoriamente específicos (Alpha, 2018; India, 2018). Sendo o CEM o principal instrumento para o CPDM, Alpha (2018) acautela que a sua aprovação na esfera do MDN não garante o necessário comprometimento político para a sua concretização.

Da análise do CEM sobressai a exígua descrição dos cenários, que se resume em objetivos estratégicos de defesa, com uma probabilidade e prioridade associadas. India (2018) enfatiza a importância de melhorar a especificação dos cenários, porque deles devem derivar os requisitos, o

²³ Instituto Nacional de Estatística, Banco de Portugal, Direção-Geral do Orçamento & Ministério das Finanças (2018).

²⁴ De destacar nesta média o ano de 2010 com 1,7% do PIB, variando os restantes anos entre 0,9 a 1,1%. Assunção do compromisso em 2013 na “Defesa 2020” de 1% PIB +/- 0,1%. Entre 2013-2017 a média foi de 1% do PIB.

²⁵ Os dados disponibilizados não permitem isolar o período 2014-2017. A meta definida na DMPDM é de 15% até 2020.

²⁶ No mesmo período, disponibilizou 1,79% do PIB para a defesa, dos quais 24,48% para investimento (Stoltenberg, 2016).

referencial para edificar as capacidades. Em comparação, os cenários apresentados pela NATO e EU são pormenorizados na descrição do contexto de atuação e das capacidades de resposta, com especificação dos vetores (EUC, 2017a; NAC, 2017).

Outra questão relacionada, para a qual Charlie (2018) alude, é o facto dos documentos estruturantes, “pelo histórico”, serem “revistos de 10 em 10 anos”. Contudo, no ciclo atual surgiu a necessidade de apoiar “missões à Proteção Civil”, que é uma “nova capacidade” (Charlie, 2018) e, portanto, não está prevista nesses documentos (Foxtrot, 2018). Adicionalmente, durante o ciclo foram solicitadas alterações ao DIF, que têm implicações no SF (Echo, 2018). Porém, a atualização dos documentos não está expressamente prevista, ficando condicionada às iniciativas políticas e/ou militares (Charlie, 2018). Entretanto, a Diretiva para a Ação Externa da Defesa Nacional (DAEDN)²⁷ já garantiu a sua atualização para o próximo CPDN.

5.2. Problemas nos Processos do Planeamento

5.2.1. Clarificação e Definição de Objetivos, Mecanismo de *Feedback*, Gestão de Conhecimento e Aprendizagem Organizacional

Para a concretização do planeamento, verifica-se um desconhecimento sobre o processo na íntegra, a que Charlie (2018) designa de “falta de perceção”, do qual resulta uma compreensão parcelar e faseada, cuja concretização acaba por ser “um bocado em cima do joelho” (Echo, 2018). Da mesma forma, não está bem clarificado o que se pretende obter com o planeamento em capacidades (Golf, 2018), nem são definidos objetivos de desempenho, com indicadores, que permitam avaliar o processo a jusante. Para mais, não existe um efetivo mecanismo de *feedback* que acrescente compreensão e promova eficiência na execução das atividades (Echo, 2018). Na tentativa de aperfeiçoar o processo, houve um conjunto de reuniões entre os Ramos e EMGFA, há cerca de um ano, e um seminário em maio do ano corrente. Contudo, Echo (2018) destaca que os aspetos debatidos não foram materializados, assim como não foram introduzidas alterações “visíveis” no processo. Em analogia, Colom (2017) comprova que na realidade espanhola não está previsto um modelo de avaliação, o que tem limitado a incorporação de lições aprendidas. Todavia, contrasta com os estudos de Strube & Loren (2011) e Jia et al. (2018), que ilustram modelos de ABC adaptados ao PBC. Similarmente, suporta a falta de monitorização do PBC referida por Aldea et al. (2015).

Cumulativamente, os processos não estão mapeados, nem existem manuais de apoio às tarefas (Echo, 2018). A integração na função é assegurada pelos elementos que cessam funções, sendo complementadas com as leis orgânicas e documentos de trabalho (Echo, 2018; Golf, 2018).

²⁷ Despacho n.º 4101/2018, do Gabinete do Ministro, publicado no DR n.º 79/2018, Série II, de 23 de abril.

5.2.2. Concretização, Coordenação e Integração de Processos

Como discutido na secção anterior, a pragmatização do processo não é clara e a DMOCPPDM define as etapas de forma genérica, apresentando alguns aspetos controversos no segundo passo, destacando-se a menção para a determinação das lacunas ao nível do EMGFA. Na prática, cada Ramo efetua este procedimento (Charlie, 2018; Echo, 2018; Golf, 2018) e, atinente às PF elaboradas, observa-se que não é considerada uma apreciação completa e integrada dos vetores de capacidade, que possibilite a avaliação da exequibilidade. Este facto poderá dificultar a análise de portefólio mencionada por Charlie (2018), particularmente se conjugada com as disfuncionalidades da MAVR. Noutra vertente, poderá explicar o esforço percecionado na elaboração da documentação (Echo, 2018; Papa, 2018), tendo em conta que o seu conteúdo é pouco inovador, como se pode inferir quando Golf (2018) declara que “é uma cópia do que está no SF”.

Embora se destaque um esforço de coordenação no decurso das atividades (Golf, 2018), Oscar (2018) salienta uma desarmonização de procedimentos entre os intervenientes, com reflexos nos *outputs* produzidos e na integração do planeamento. De facto as dificuldades na materialização do processo são mais evidentes nas etapas que exigem coordenação e/ou integração do planeamento, merecendo destaque a priorização das lacunas e a seleção dos subprojetos para a LPM (Echo, 2018; India, 2018). Esta posição confirmou-se quando os trabalhos desenvolvidos, na primeira das supracitadas etapas, terminaram comprometidos pelo recurso a dois critérios de priorização (DIPLAEM, 2015; Echo, 2018; India, 2018) e, como referido por Elvas (2017), “com recurso a metodologias diferentes, o resultado alcançado implicou resultados diferentes”. Esta abordagem sugere que, por um lado, o planeamento “não está integrado”, porque “cada Ramo apresenta a sua perspetiva”, por outro, “não tem uma base comum” (India, 2018). Posteriormente, a desarmonização na avaliação dos subprojetos (Echo, 2018; Foxtrot, 2018; Golf, 2018; Papa, 2018), enformou a atuação da DGRDN na revisão da LPM (Golf, 2018). Nesta fase, a análise também foi dificultada pela quantidade de propostas apresentadas, indicando um inapropriado “filtro” interno (Golf, 2018).

Uma outra crítica apontada aos processos, mas alusiva à sincronização com a NATO, foi a ausência às reuniões para discussão dos *Targets* atribuídos. Segundo Hotel (2018), há iniciativas nas organizações internacionais que vão ao encontro de necessidades nacionais. Esta ausência poderá ter sido uma “oportunidade perdida para comentar aquilo que nos estava a ser atribuído” (Delta, 2018). Esta questão adquire notoriedade pela impossibilidade de cumprir alguns dos *Targets* nos prazos inicialmente acordados, por restrições essencialmente financeiras, o que culminou no seu adiamento (Delta, 2018).

5.2.3. Estrutura de Decisão e Tempo de Execução

Hierarquicamente, o modelo organizacional atual prevê uma estrutura de decisão em níveis e com múltiplos intervenientes. Cada Ramo projeta a sua planificação, o que envolve as DEM e os

Chefes de Estado-Maior, genericamente, em estreita relação com: o EMGFA, Gabinete do CEMGFA, CEMGFA, CCEM, DGRDN, SGMDN, Gabinete do Ministro e Ministro da DN, sendo estas relações sequencialmente recíprocas (Echo, 2018; Foxtrot, 2018; Golf, 2018). Porquanto, os Chefes de Estado-Maior estabelecem negociações diretamente com a DGPDN (Charlie, 2018). Esta estruturação tem sido classificada como “pesada” e com “vários filtros” (Echo, 2018). Em resultado, emerge a necessidade de “aligeirar alguns passos” (Charlie, 2018), agilizar processos e simplificar a estrutura de decisão (Echo, 2018; Oscar, 2018), sugerindo uma burocracia processual, tal como Rodrigues (2015b), Borsboom et al. (2017) e Colom (2017) identificaram.

Numa vertente técnica, este modelo define a DGRDN como o “interlocutor privilegiado junto do poder político” e, simultaneamente, como o “executor financeiro e orçamental de alguns projetos concorrentes para algumas capacidades” (Oscar, 2018). O EMGFA e a SGMDN gerem projetos, quer para capacidades comuns, quer para capacidades específicas dos Ramos, no entanto os Ramos é que garantem o funcionamento e execução desses mesmos projetos (Oscar, 2018). Oscar (2018) sublinha ainda a fragmentação da informação verificada com este modelo, com dificuldade em estabelecer uma entidade que concentre o conhecimento de todo o processo, apta a informar sobre “o ponto de situação”, o que obriga, em algumas situações, a que a informação seja solicitada ao Ministro, com a inerente “perda de tempo e de especificidade”. A descentralização preconizada neste modelo é concordante com a segmentação no planeamento percebida por Spiegeleire (2011).

A morosidade dos processos tem condicionado o cumprimento da calendarização de algumas fases: a priorização de lacunas, que implicou o adiamento de cerca de um mês para a elaboração das PF, mas sem consequências diretas significativas (DIPLAEM, 2016; Echo, 2018); a seleção de subprojetos, que atrasou a apresentação da proposta de lei da LPM em mais de um mês (Golf, 2018; Foxtrot, 2018), para a qual também contribuiu a divulgação tardia da DMOPID (Charlie, 2018); e a avaliação da exequibilidade pelo MDN, que impediu a aprovação dos OFN previamente à revisão da LPM (Charlie, 2018; Echo, 2018; Golf, 2018).

Delta (2018) transpõe o problema noutra dimensão, comentando que tem havido dificuldade na exposição e argumentação das decisões militares para com as entidades do MDN. Nos processos externos salienta uma “postura muito passiva” na aceitação dos *Targets* impostos pela NATO e a incapacidade de “contra-argumentar” que há capacidades que não estão alinhadas com os interesses nacionais.

5.2.4. Fundamentação e Coerência dos Processos

Globalmente, sobressai uma falta de “racionalidade” nos processos (Alpha, 2018; India, 2018). Não obstante o esforço manifesto na elaboração de documentação, mantém-se a “dificuldade em perceber a coerência entre o SF, as lacunas e os projetos propostos” (Oscar, 2018), inferência que é suscetível de explicar a divergência entre a orientação e a materialização do planeamento

identificada por Mata (2013). Subsiste assim, certa relutância em fundamentar e/ou divulgar informações complementares, que permitam compreender as alterações às prioridades patentes nos *outputs* gerados no CPDM, não demonstrando uma base de planeamento convenientemente sustentada. Nesta tendência importa destacar que, os documentos e Atas elaborados no decurso do processo contêm informação classificada, consequentemente não são publicados.

5.3. Problemas em Ferramentas e Metodologias

5.3.1. De *Inputs* ao Planeamento

Relacionada com a análise da secção 5.1.6, a conceção dos cenários tem-se baseado na intuição, revelando assim insuficiências nas técnicas de prospetiva e cenarização (India, 2018). Outros autores defendem que o PEM deve integrar um processo de prospetiva consistente (Costa, 2017) e usar ferramentas científicas que anulem a intuição (Sueiras et al., 2017). Sueiras et al. (2017) verificaram que o CEM tem uma relação com o processo de prospetiva, o que viabiliza a implementação desta abordagem na sua génese. Outros estudos propõem técnicas de análise morfológica para introduzir consistência no processo (Johansen, 2017), ou análises robustas com apoio de *softwares* na modelação dos cenários (Çayirci & Ozçakir, 2018).

5.3.2. De Processos

Nos moldes descritos, a MAVR e MAVIE foram aplicadas pela primeira vez neste CPDM. Com a MAVR, os resultados não corresponderam ao “expectável” (Charlie, 2018). Por sua vez, a MAVIE não garantiu a harmonização na avaliação do impacto estratégico dos projetos (Charlie, 2018; Golf, 2018; Papa, 2018). Isto indica uma necessidade de analisar as metodologias para as testar e/ou especificar e, tal como refere India (2018), seria importante “desenvolver uma abordagem ao risco para priorizar lacunas, em vez de tentar conciliar”.

5.3.3. De Gestão

Na opinião de Oscar (2018), a insuficiência dos sistemas de gestão na integração da informação relativa aos RF, RH e RM, afeta transversalmente os processos. O mesmo autor considera que só haverá um verdadeiro sistema integrado de gestão quando este, além de abranger os diversos recursos, que passará por investir no desenvolvimento do *interface* SIGDN-EPM, possibilitar “definir, alterar e manter a necessária compatibilidade entre a LEO, o sistema de contabilidade em vigor, as regras de execução orçamental e o modelo de planeamento adotado”. Só uma configuração deste tipo poderá garantir uma comparação do planeamento com o que será executado *à posteriori*, possibilitando um mecanismo acessível para auditar os resultados, facto que vai de encontro à necessidade de aportar transparência e coerência referida na secção 5.2.4.

5.4. Problemas em Recursos

5.4.1. Recursos Financeiros e Recursos Materiais

Numa análise sobre os últimos oito anos (Anexo 6), verifica-se que a percentagem média de execução da LPM aproxima-se dos 84%, exibindo um comportamento cíclico nas variações ao longo desse período. Apesar de 2010 registar o valor médio de execução mais alto, com aproximadamente 89%, o impacto das cativações nesse período é também o mais expressivo (cenário 2), ou seja, na ausência de cativações e perante o orçamento inicial, a execução seria apenas de 58,4%. Desse ponto em diante, a diferença de efeitos entre os cenários 2 e 3, permite aferir que o impacto das alterações orçamentais, em média, superou o das cativações, o que significa que essas alterações, globalmente, se traduziram em reforços às dotações iniciais. Assim, os dados não permitem afirmar que as cativações, após 2010, justificam taxas de execução inferiores. Esta constatação acrescenta à literatura que, neste intervalo, o impacto das cativações foi minimizado.

Paradoxalmente, os últimos dois anos, em que o efeito das cativações é praticamente nulo e o das alterações orçamentais é positivo (10,9% em média), assinalam os valores mais baixos de execução. Em associação, os montantes de transição de saldos têm vindo a aumentar continuamente desde 2013, fixando-se esse aumento em cerca de 83M€. Estes dados, revelam conformidade com as dificuldades dos Ramos para executar os orçamentos anuais (Charlie, 2018), estando em linha com os obstáculos à transição de saldos referidos na secção 4.1.10.

Ao comparar as dotações previstas na LPM de 2019-2030²⁸ (Anexo 7), com a estimativa das necessidades apresentadas pelos cinco capítulos, torna-se evidente a insuficiência desta fonte de financiamento para alcançar o SF ambicionado, uma vez que apenas as financia em 46%. Echo (2018) e Golf (2018) observam que, em consequência das persistentes restrições financeiras, há uma tendência para se concorrer pelo financiamento e que isso pode explicar parte das divergências nos processos. Uma análise qualitativa (Anexo 8) permite observar que 63,1% (critério 6) dos subprojetos foram avaliados com o *score* máximo na contribuição para a mitigação de lacunas, e, quase 50% (critério 7) representam um risco operacional da mesma intensidade, comprovando uma diferença notória entre o SF atual e o planeado, bem como das consequências na operacionalidade.

5.4.2. Recursos Humanos

À semelhança do referido na secção 4.1.10, a escassez, rotação e insuficiente formação dos RH para as tarefas, são uma preocupação transversal aos departamentos envolvidos no PBC (Echo, 2018; Delta, 2018), o que tem favorecido uma atitude reativa no planeamento (Delta, 2018), um dos fatores de insucesso identificado por Davis (2013).

²⁸ Os valores definidos como teto para a LPM de 2019-2030 são provisórios, uma vez que ainda não foi publicada a Lei. O valor das necessidades apresentadas é o constante na lista gerada pela plataforma EPM na fase inicial.

5.4.3. Recursos de Informação

Como já avançado, alguns autores defendem intransigentemente a opinião de que o modelo adotado não permite disponibilizar informação suficiente, com a oportunidade e tempestividade requeridas para suportar o desenvolvimento das atividades (Echo, 2018), bem como para apoiar a tomada de decisão (Mike, 2018). A simplificação da estrutura de decisão sugerida por Charlie (2018), Echo (2018) e Oscar (2018) é coerente com uma das recomendações de Borsboom et al. (2017). Há ainda a convicção de que um sistema de gestão integrado poderia minimizar esses efeitos (Oscar, 2018), tal como defendido por Davis (2012).

5.5. Problemas em *Outputs*

5.5.1. Projeto de Lei da LPM

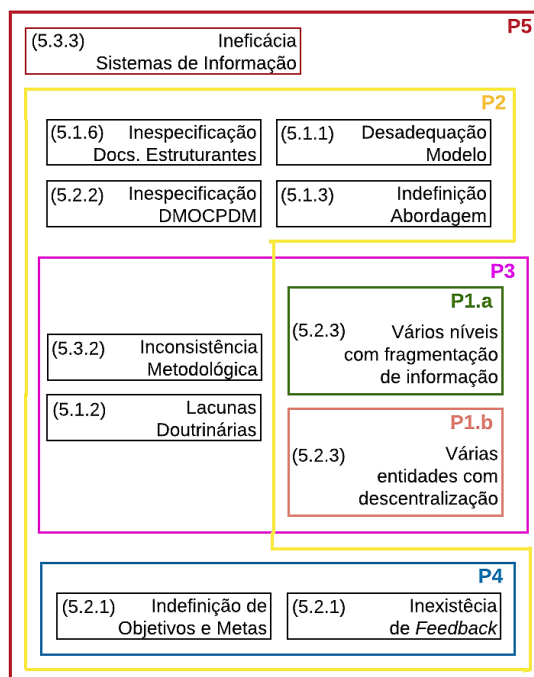
O discurso dos entrevistados mostra que o planeamento não se encontra suficientemente integrado com a LPM (Alpha, 2018; Foxtrot, 2018). Reflexo disso é, como já aludido: a apresentação dos “programas como Objetivos de Forças, quando na prática apenas são Propostas de Forças” (Alpha, 2018); a impercetibilidade da relação dos projetos com o planeamento a montante (Oscar, 2018); a inconciliabilidade do *output* do planeamento aquando da revisão da LPM (Golf, 2018); e a análise segmentada dos subprojetos (Golf, 2018; Papa, 2018). A par disso, Alpha (2018) cita que os “programas de investimento têm sido praticamente anuais” e, mesmo enquadrada num plano plurianual, a sua concretização está “dependente da inscrição orçamental anual” (Oscar, 2018) que, por sua vez, é realizada em função “dos *plafonds* disponibilizados e não do valor dos referidos quadros financeiros” (Oscar, 2018). Nesta lógica, Alpha (2018) comenta que, as verbas definidas como teto “têm uma natureza indicativa de quanto o Governo se dispõe a investir”. Com esta explicação percebe-se porque os montantes inscritos na LPM não têm real correspondência com os valores dos programas, pois são ajustados a esse teto (Papa, 2018), portanto também não refletem os encargos ao longo do ciclo de vida dos RM.

5.6. Interpretação das Proposições

Os dados apresentados na discussão deste capítulo, permitem validar as proposições formuladas na revisão da literatura, o que sugere que alguns dos problemas apresentados são análogos a outras realidades. No entanto, a relação que estas definem não é intrinsecamente explicativa do fenómeno em estudo: os fatores identificados têm um efeito sinérgico, pelo que uma avaliação isolada será incipiente. A Figura 1 ilustra as associações entre as proposições, bem como os fatores que aparentam potenciar o seu efeito. Os dados indicam uma associação negativa entre as deficiências nos sistemas de informação (P5) com todas as proposições, do que se deduz a sua criticidade no processo analisado. Quanto à complexidade do modelo, avaliada pelo número de níveis de decisão (P1a) e de intervenientes (P1b), sugere-se uma associação negativa na integração do planeamento

(P3). Por seu lado, as falhas identificadas no sistema de avaliação (P4) aparentam contribuir para a génese de soluções *ad hoc* (P2) e estas, por sua vez, para a integração do planeamento (P3).

Figura 1 - Associação das Proposições



6. Conclusões, Limitações e Pesquisas Futuras

Este estudo tem como objetivo identificar os fatores que condicionam o processo de planeamento por capacidades, com influência nos investimentos programados na LPM, e os fatores que afetam a eficiência dos processos da FAP, com reflexos na prestação de contas.

Os resultados sugerem que as dificuldades na implementação do PBC devem-se, primariamente, a questões estruturais que complexificam o acolhimento da metodologia: estrutura organizacional praticamente imutável, com vários níveis hierárquicos e descentralização do planeamento nos intervenientes. A mesma estruturação parece dificultar um planeamento integrado entre os intervenientes e não evidencia promover uma abordagem conjunta, embora estejam determinados mecanismos de coordenação, o que tem conduzido à desarmonização de procedimentos em etapas críticas do processo, culminando em *outputs* inconciliáveis e em delongas processuais. Por outro lado, e ainda sob influência da estrutura organizacional, a fragmentação da informação pelos intervenientes, sendo parte dela classificada, com indefinição de um interlocutor que a colecionasse, assim como a inadequação dos sistemas de gestão, parecem afetar a consistência e o acesso a RI indispensáveis à tomada de decisão oportuna e tempestiva e a propiciar uma insuficiente fundamentação das decisões. Para a qual, também parece contribuir a instabilidade nas equipas, ao descontinuarem os trabalhos, e as disfuncionalidades das metodologias, por gerarem soluções *ad*

hoc. Esta desintegração e descontinuação tendem a distorcer a racionalidade que o modelo pretende instituir, assim como, impedir a continuidade dum planeamento que se vislumbra para um longo prazo.

Fatores de ordem conjuntural, também indiciam potenciar os condicionalismos ao desenvolvimento de planos plurianuais, tais como: a indeterminação do orçamento a disponibilizar para investimentos; o incumprimento integral das metas de estabilidade orçamental e dos rácios de despesa, que têm conduzido a orçamentos deficitários; e a dependência das dotações da LPM da inscrição anual no OE. Porquanto, a afetação de verbas da LPM a fins alheios ao investimento, e o continuado incumprimento da sua execução, reduz o orçamento disponível para operacionalizar as FA, com os consequentes efeitos na prontidão para o cumprimento das MIFA. Nesta lógica de argumentação, o hiato entre os RF atribuídos na lei e a exigência no resultado operacional, traduzida pelo nível de ambição do CEDN, foi percecionado como um fator de pressão significativo no planeamento, propenso a estimular uma concorrência pelo orçamento. Contudo, daqui se inferem falhas na clarificação das prioridades. De destacar, que o efeito global das cativações após 2010 tem sido minimizado por reforços das dotações da LPM.

Aspetos doutrinários, designadamente, a equivocidade no conceito de “capacidades”; a indeterminação de vetores passíveis de serem incorporados no modelo; uma insatisfatória elucidação sobre o resultado pretendido; e, fundamentalmente, a inexistência de uma taxonomia em capacidades que circunscreva o processo, e que seja adaptada ao contexto de DN, são suscetíveis de suportar a desarmonização verificada nos *outputs* do planeamento, a segregação dos subprojetos, e, indiciam que o modelo implementado terá de evoluir para configurar um PBC como definido concetualmente. Os dados também apontam para a inexistência de um efetivo mecanismo de avaliação do PBC, que não tem permitido introduzir alterações significativas, limitando assim a implementação de medidas para melhorar o desempenho organizacional e promover eficiência nos processos. No entanto, outros fatores parecem retardar a incorporação dum modelo de avaliação, bem como a maturação do processo, designadamente, a constante alteração aos sistemas de planeamento, contabilidade e reporte; a coexistência de sistemas de gestão; e a discrepância entre o modelo instituído para a execução com o de planeamento.

Da análise aos processos da FAP, os resultados indiciam uma insuficiente utilização do programa de gestão de projetos, sem explorar as suas potencialidades para documentar as decisões que fundamentam as opções dos investimentos, e a gestão das prioridades, o que também não é compensado com outras metodologias. Pelo mesmo motivo, a atualização de informação na execução de projetos não tem possibilitado um controlo oportuno. Situação que parece ser influenciada pelo reduzido número de efetivos alocados a estas atividades e por falhas nos planos de formação para operar as ferramentas de gestão. Complementarmente, a assimetria na utilização

dos sistemas de gestão, e as suas incompatibilidades, têm conduzido ao recurso de aplicações alternativas que, além de dispersarem a informação, aumentam a predisposição ao erro e sobrecarregam nas tarefas. A prática de gestão de carreiras adotada, sem adequar os planos de formação, também tendem a descontinuar reestruturações empreendidas na organização do trabalho. Sobre esta organização, o modelo implementado não demonstrou ser eficiente pelo distanciamento dos intervenientes, constituição informal e falta de critérios explícitos.

Globalmente, o estudo permite aferir restrições em RM e RF persistentes, que não têm sido minimizadas com o investimento disponibilizado pela LPM, revelando a sua inadequação face às necessidades propostas, o que poderá colocar em risco a concretização das MIFA. Conclui-se assim que, a programação do investimento tem sido pautada por uma visão de curto prazo, num quadro de marcada restrição de recursos, assente num modelo incapaz de integrar o planeamento entre os intervenientes, com processos que não asseguram a coerência e fundamentação das decisões, com tendência a dilatar a implementação de medidas resolutivas. Estas menções patenteiam que a LPM não está satisfatoriamente alinhada com o PBC que a fundamenta e, como menciona o TC (2017), não se afiguram as vantagens inerentes ao planeamento centrado nos resultados.

A principal limitação deste estudo deriva do facto dos resultados não poderem ser generalizados a outras realidades, uma vez que se enquadra num estudo de caso, com especificidades intransponíveis. Outra limitação é não ter incluído na análise os outros intervenientes no processo de planeamento, circunscrevendo a abordagem à perspetiva da FAP e EMGFA, embora tenha sido incluída a experiência de peritos dos outros Ramos.

Os problemas enunciados poderão ser estudados em profundidade em investigações futuras para implementar medidas resolutivas. Destes, destacam-se: a produção de doutrina nacional para criar uma taxonomia de capacidades adequada às necessidades de DN, com o objetivo de harmonizar o planeamento e facilitar a comunicação entre os intervenientes; um exame à estrutura organizacional da DN para adaptar o modelo de planeamento em conformidade, que permita desburocratizar processos e simplificar etapas; desenvolver um modelo de gestão para que a execução da LPM persiga a mesma base financeira e orçamental que o planeamento, com o intuito de conectar o planeamento orçamental, por atividades, com o planeamento militar, por capacidades. Especificamente para a FAP, poderá ser desenvolvido um modelo de gestão que inclua nos PAA e nas Diretivas de Objetivos e Indicadores Anuais, critérios que cruzem indicadores de resultados financeiros e materiais, de modo a avaliar o impacto dos investimentos realizados, no grau de edificação de capacidades e na prontidão das forças, e, para integrar o planeamento geral por atividades, com o planeamento dos investimentos por capacidades.

7. Referências Bibliográficas

- Aldea, A., Iacob, M., Hillegersberg, J., Quartel, D. & Franhen, H. (2015). Capability-based Planning with ArchiMate. Linking Motivation to Implementation. *17th International Conference on Enterprise Information Systems* 3, 352-359.
- Almeida, J. (2009). *A Metodologia Nacional de Aquisição de Equipamentos Militares para as Forças Armadas*. Pedrouços: Instituto Superior de Estudos Militares.
- Anteroine, J. (2012). Integration of existing military capability models into the Comprehensive Capability Meta-model. Presented in the *IEEE International Systems Conference SysCon 2012. Vancouver, Canada* [Em linha]. Disponível em:
<https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/6189479/> [Acesso em: 2018/2/17].
- Anteroine, J. (2013). *Enhancing the Development of Military Capabilities by a Systems Approach*. Helsinki: National Defence University [Em linha]. Disponível em:
<http://www.doria.fi/handle/10024/91490> [Acesso em: 2018/2/17].
- Bardin, L. (2008). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Biddle, S. (2004). *Military Power: Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Oxford: Princeton University Press.
- Bogdan, R. & Biklen, S. (1994). *Investigação Qualitativa em Educação. Uma Introdução à Teoria e aos Métodos*. Porto: Porto Editora.
- Boisvert, D. (2003). A investigação documental e o acesso à informação. In: Gauthier, B. (Eds) *Investigação Social. Da Problemática à Colheita de Dados*, Loures: Lusociência, pp. 97-115.
- Borsboom, M., Chatzidakis, A., Burton, B., Conserva, A., Dzekunskas, S., Kvalvik, T., Mack, I., Ozarmagan, R., Reis, R., Tagarev, T., Wright, D., Barouh, A. & Paczek, S. (2017). *NATO Governance and Delivery of Commonly Funded Capabilities: Improving Support to NATO Commanders. International Board of Auditors for NATO* [Em linha]. Disponível em:
https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_04/20170518_170418-gse-report.pdf [Acesso em: 2018/5/11].
- Brimley, S. & Scharre, P. (2014). Ctrl+Alt+Delete: Resetting America's Military. *Foreign Policy*. (206), 58-61.
- Campbell, A. (2010). *Analytic Implications of the NATO Defence Planning Process SAS-081 Specialist Team Summary Report* [Em linha]. Disponível em:
<https://pdfs.semanticscholar.org/12fc/08cfbbe9d763f1115ff5d665957a1ec24df5.pdf> [Acesso em: 2018/7/23].
- Capucho, J. (2011). *Gestão e Planeamento de Capacidades Militares num Ambiente de Escassez de Recursos*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Carvalho, M. (2009). *Nova Gestão Pública e Reformas da Saúde. O Profissionalismo numa Encruzilhada*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Caudle, S. (2005). Homeland Security Capabilities-Based Planning: Lessons from the Defence Community. *Homeland Security Affairs* 1 (2), 1-21.
- Çayirci, E. & Özçakir, L. (2018). Modeling and Simulation Support to the Defense Planning Process. *Journal of Defense Modeling and Simulation* 14 (2), 171-180.
- Chim, L., Vaz, R. & Prandolini, R. (2010). Capability-Based Planning for Australia's National Security. *Security Challenges* 6 (3), 79-96.
- Cochrane, M. (2011). Capability Disillusionment. *Defense AT&L* 40, 22-26.
- Colom, G. (2017). Una revisión del planteamiento de la defensa por capacidades en España (2005-2016). *Papeles de Europa* 30 (1), 47-68.

- Costa, T. (2017). A Cenarização e a Definição de Acções Estratégicas. In: Saraiva, L.; Vieira, R. & Correia, J. (Eds), *Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planeamento Estratégico Militar e da Conflitualidade*, Lisboa: Coleção “ARES”, pp. 105-127.
- Davis, P. (2002). *Analytical Architecture for Capabilities-Based Planning, Mission System-Analysis and Transformation*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Davis, P. (2012). *Lessons from RAND's Work on Planning Under Uncertainty for National Security*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Davis, P. (2013). *Lessons for C2 Investment from Capabilities-Based Planning*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Davis, P. (2014). *Analysis to Inform Defense Planning Despite Austerity*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Davis, P., Gompert, D., Hillestad, R. & Johnson, S. (1998). Transforming the Force. Suggestions for DoD Strategy. RAND Issue Papers IP-179 [Em linha]. Disponível em: https://www.rand.org/pubs/issue_papers/IP179.html [Acesso em: 2018/2/17].
- Défense et Sécurité Nationale (2013). *Livre Blanc*. Paris: République Française. [Em linha]. Disponível em: http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/le_livre_blanc_de_la_defense_2013.pdf [Acesso em: 2018/8/13].
- Delgado, C. (2017). *O Impacto da Reforma “Defesa 2020” no Modelo de Financiamento das Forças Armadas*. Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Denzin, N. (1978). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*, 2ª Ed. New York: McGraw-Hill.
- Direção-Geral de Recursos da Defesa Nacional (DGRDN) (2017). *Relatório de Execução da Lei de Programação Militar Reportado ao ano de 2016*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Domingues, S., Caldas, C., Pires, L. & Couto, V. (2018). *O Novo Paradigma da União Europeia no Apoio à Edificação de Capacidades Militares*. Desafios e Oportunidades. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Edmunds, T. (2006). What Are Armed Forces For? The Changing Nature of Military Roles in Europe. Oxford University Press. *Royal Institute International Affairs*. Vol. 82, No. 6, pp. 1059-1075.
- Elvas, R. (2017). O planeamento militar na edificação de capacidades militares de longo prazo. In: Andrade, J. & Santos, R. (Eds), *O planeamento Estratégico Militar : Adequação aos Novos Paradigmas de Segurança e Defesa*, Lisboa: Coleção “ARES”, pp. 67-76.
- European Defence Agency (EDA) (2008). *Future Trends from Capability Development Plan*. Brussels: European Defence Agency [Em linha]. Disponível em: <https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/strategies/Capabilities> [Acesso em: 2018/2/17].
- European Defence Agency (EDA) (2017). *Annual Report 2017*. Brussels: European Defence Agency [Em linha]. Disponível em: <https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-annual-reports/eda-2017-annual-report-final> [Acesso em: 2018/2/17].
- European Union Council (EUC) (2017a). *Council conclusions on security and defence in the context of the EU Global Strategy*. Brussels: Council of the European Union.
- European Union Council (EUC) (2017b). *Draft EU Capability Codes and Statements 2017*. Brussels: European External Action Service.
- European Union Military Committee (EUMC) (2017). *EU Requirements Catalogue 2017*.
- Fasana, K. (2011). Using Capabilities to Drive Military Transformation: An Alternative Framework. *Armed Forces & Society* 37 (1), 141-162.
- Favinha, J. (2016). *Estudo prospetivo sobre as Capacidades de Projeção Militar*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.

- Ferreira, J. (2013). *Industria Nacional na Edificação de Capacidades da Defesa. Contributos do Desenvolvimento Sustentado das Capacidades das Forças Armadas para a Economia Nacional*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Fidel, R. (1984). The Case Study Method: A Case Study. *Library and Information Science Research* 6, 273-288.
- Fielding, N. (2009). Going out on a Limb. Postmodernism and Multiple Method Research. *Current Sociology* 57 (3), 427-447.
- Fitzsimmons, M. (2007). Whither Capabilities-based Planning? *Joint Force Quarterly* (44), 101-105.
- Fleischer, P. (2015). NATO Defence Planning Process. Implications for Defence Posture. *Securitologia* 21 (1), 103-114.
- Flick, U. (2007). *Desining Qualitative Research*. London: SAGE Publications.
- Gompert, D., Davis, P., Johnson, S. & Long, D. (2008). *Analysis of Strategy and Strategies of Analysis*. Santa Monica: RAND Corporation.
- Honorato, M., Tendeiro, R., Castro, J. & Cabral, J. (2017). *O Impacto da Resolução do Conselho de Ministros N.º 26/2013 de 19 de Abril, Reforma “Defesa 2020”, na Gestão dos Recursos de Defesa. Consequências e Perspetivas para o Pós 2020*. Instituto Universitário Militar.
- Inspecção-Geral da Defesa Nacional (IGDN) (2018). *Processo de Planeamento, Execução, Acompanhamento e Reporte da Lei de Programação Militar/ Lei das Infraestruturas Militares*. Lisboa: Defesa Nacional.
- Instituto Nacional de Estatística, Banco de Portugal, Direção-Geral do Orçamento & Ministério das Finanças (2018). Despesas do Estado em % do PIB: por algumas funções [Pordata Base de Dados Portugal Contemporâneo], setembro 2018. Portugal. Disponível em: <https://www.pordata.pt/Portugal/Despesas+do+Estado+em+percentagem+do+PIB+por+algumas+fun%C3%A7%C3%B5es-2778-236916>.
- Jia, Z., Ding, L. & Zhou Y. (2018). Process Design of a Capability-Based Weapon Equipment Requirements Analysis System. Presented in the *2018 Fifth International Conference on Software Defined Systems*. Barcelona, Espanha [Em linha]. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/document/8370425> [Acesso em: 2018/4/5].
- Johansen, I. (2017). Scenario modelling with morphological analysis. *Technological Forecasting & Social Change* 126, 116-125.
- Kermally, S. (1999). *The Management Tool Kit. Tools and Techniques that work*. London: Thorogood.
- Laperrière, A. (2003). A observação direta. In: Gauthier, B. (Eds) *Investigação Social. Da Problemática à Colheita de Dados*, Loures: Lusociência, pp. 257-278.
- Larsen, J. (2014). *The Wales Summit and NATO’s Deterrence Capabilities An Assessment*. Rome: NATO Defense College.
- Lincoln, Y. & Guba, E. (1985). *Naturalistic Inquiry*. London: SAGE Publications.
- Lobão, G., Pires, J. & Menezes, D. (2017). *O Processo de Financiamento das Infraestruturas das Forças Armadas. Uma Visão Prospetiva*. Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Madeira, C. (2008). *O Sistema de Planeamento de Forças Nacional. Implicações da Adopção do Modelo de Planeamento por Capacidades*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Martins, S. (2015). *Custo de Manter uma Capacidade Versus o Custo da sua Reedificação*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Mata, J. (2013). *O Modelo de Financiamento das Forças Armadas*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Neves, J. (2012). *A Despesa com as Forças Armadas e a Linguagem com os Números*. [Em linha]. Disponível em: http://www.jornaldefesa.pt/1/arquivo_de_ensaios_427940.html [Acesso em: 2018/2/11].

- North Atlantic Council (NAC) (2014). *Wales Summit Declaration*. [Em linha]. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm#rap [Acesso em: 2018/2/17].
- North Atlantic Council (NAC) (2015). *Political Guidance 2015. PO(2015)0369-REV2*.
- North Atlantic Council (NAC) (2017). *NATO Capabilities Targets 2017 Portugal. C-M(2017)0021(PRT)*.
- North Atlantic Treaty Organisation (NATO) (2003). *Handbook on Long Term Defence Planning*. France: Research and Technology Organization.
- North Atlantic Treaty Organisation (NATO) (2016). *Bi-SC Capability Codes and Capability Statements*.
- North Atlantic Treaty Organisation (NATO) (2017). *The NATO Defence Planning Process* [Em linha]. Disponível em: https://www.nato.int/cps/ua/natohq/topics_49202.htm [Acesso em: 2018/2/17].
- North Atlantic Treaty Organisation (NATO) (2018). *Framework for Future Alliance Operations*. Norfolk: NATO Unclassified-Publicly Disclosed [Em linha]. Disponível em: https://www.act.nato.int/images/stories/media/doclibrary/180514_ffao18-txt.pdf [Acesso em: 2018/2/17].
- Novais, H. (2017). *Custo da Hora de Voo de Veículos Militares não Tripulados: Aplicação do Modelo ABC*. Pedrouços: Instituto Universitário Militar.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (2003). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*, 3ª Ed. Lisboa: Gradiva.
- Rodrigues, A. (2015a). *O conceito de capacidades militares. Uma nova forma de planeamento de Defesa*. *Jornal de Defesa e Relações Internacionais* [Em linha]. Disponível em: http://database.jornaldefesa.pt/politicas_de_defesa/portugal/JDRI%20166%20231115%20capacidades.pdf [Acesso em: 2018/2/17].
- Rodrigues, A. (2015b). *Planeamento Militar por Capacidades. Uma visão Político-Estratégica*. Loures: Diário de Bordo.
- Romanian, A. (2016). *The NATO Lessons Learned Handbook*, 3ª Ed. Joint Analysis & Lessons Learned Centre.
- Rumsfeld, D. (2001). *Report of the Quadrennial Defense Review*. Washington: Department of Defense.
- Savoie-Zajc, L. (2003). A entrevista semidirigida. In: Gauthier, B. (Eds) *Investigação Social. Da Problemática à Colheita de Dados*, Loures: Lusociência, pp. 279-301.
- Silva, J. (2005). *Do Levantamento de Capacidades à Execução da LPM numa Ótica de Gestão de Gestão de Projetos. Modelo de Otimização da Gestão da LPM*. Pedrouços: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Sintern, W. (2017). The multiple benefits of European defence cooperation. *European Defence Matters. European Defence Agency* (13), 30-33.
- Spiegeleire, S. (2011). Ten Trends in Capability Planning for Defence and Security. *RUSI Journal* 156 (5), 20-28.
- Stojkovic, D. & Dahl, B. (2007). *Methodology and long term defence planning*. Norwegian Defence Research Establishment [Em linha]. Disponível em: <http://rapporter.ffi.no/rapporter/2007/00600.pdf> [Acesso em: 2018/8/20].
- Stojkovic, D., Kankaras, S. & Mitic, M. (2016). Determination of Defence Capability Requirements. *Vojno Delo* 68 (8), 76-88.
- Stoltenberg, J. (2016). *The Secretary General's Annual Report 2016* [Em linha]. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2017_03/20170313_SG_AnnualReport_2016_en.pdf [Acesso em: 2018/8/19].
- Strube, C., Loren, J. (2011). Portfolio Influences on Air Force Capabilities-Based Assessment and Capabilities-Based Planning Activities. Presented in the 6th International Conference on System

- of Systems Engineering*. Albuquerque, USA ([Em linha]. Disponível em: <https://ieeexplore.ieee.org/abstract/document/5966578/> [Acesso em: 2018/2/17].
- Sueiras, B.; Santos, P.; Barradas, J.; Malta, F.; Ramalho, P.; Albuquerque, J. & Rocha, S. (2017). Métodos e Ferramentas de Apoio ao Planeamento Estratégico: Sua Aplicação aos Planeamentos Estratégicos da Defesa e Militar. In: Saraiva, L.; Vieira, R. & Correia, J. (Eds), *Estudos Estratégicos: da Estratégia, do Planeamento Estratégico Militar e da Conflitualidade*, Lisboa: Coleção “ARES”, pp. 219-254.
- Tagarev, T. (2009). Capabilities-based Planning for Security Sector Transformation. *Information & Security: An International Journal*. Vol. 24, pp. 27-35.
- Tendeiro, R. (2017). *Adequação da Dimensão da Estrutura das Forças Armadas às necessidades nacionais e compromissos internacionais*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Tendeiro, R., Pires, J. & Menezes, D. (2017). *As Novas Missões no Quadro da OTAN*. Lisboa: Instituto Universitário Militar.
- Tribunal de Contas (TC) (2006a). *Relatório N.º 1/06-2.ª S – Acompanhamento da Lei de Programação Militar. PROC. N.º 1/06 – ALPM. Compromissos financeiros assumidos no âmbito dos investimentos Militares*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (TC) (2006b). *Relatório N.º 51/06. PROC. N.º 11/04 – Auditoria a investimentos da Força Aérea*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (TC) (2009). *Relatório N.º 33/09-2.ª S. PROC. N.º 21/09 – AUDIT. Acompanhamento permanente da LPM: Força Aérea - TASMO*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (TC) (2012a). *Relatório n.º 22/2012-2.ª S. Processo n.º 46/2011 – Audit. Acompanhamento Permanentes da Lei de Programação Militar*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (TC) (2012b). *Relatório n.º 27/2012-2.ª S. Processo n.º 06/2012 – Audit. Auditoria à EMPORDEF/DEFAERLOC: Helicópteros EH-101*. Lisboa: Tribunal de Contas.
- Tribunal de Contas (TC) (2017). *Relatório n.º 21/2017-2.ª S. Processo n.º 06/2016 – AUDIT. Relatório de Auditoria Execução da Lei de Programação Militar em 2015* (aprovada pela Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio). Lisboa: Tribunal de Contas.
- Veloso, B., Sousa, C. & Fuzeta, O. (2011). *O Paradigma da Lei de Programação Militar*. Pedrouços: Instituto de Estudos Superiores Militares.
- Walker, S. (2005). Capabilities-Based Planning – How it is intended to work and challenges to its successful implementation. Carlisle Barracks: US Army War College. [Em linha]. Disponível em: <http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a434864.pdf> [Acesso em: 2018/5/24].
- Weiss, A. (2016). *Grandes Soluções de Negócios: técnicas e ferramentas para resolução de problemas que todos os gestores devem conhecer*. Coimbra: ACTUAL.
- Wouters, P. (2017). NATO Defense Planning Process – Current Situation and Foresight. In: Andrade, J. & Santos, R. (Eds), *O Planeamento Estratégico Militar: Adequação aos Novos Paradigmas de Segurança e Defesa*, Lisboa: Coleção “ARES”, pp.15-29.
- Yin, R. (2008). *Case study research: design and methods*. New York: Sage Publications.
- Yin, R. (2015). *Qualitative Research from Start to Finish, 2ª Ed.* New York: The Guilford Press.
- Yue, Y. & Henshaw, M. (2009). An Holistic View of UK Military Capability Development. *Defense & Security Analysis* 25 (1), 53-67.

Diplomas Legais

- Assembleia da República (AR) (2009a). Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas.
- Assembleia da República (AR) (2009b). Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho – Lei de Defesa Nacional.

- Assembleia da República (AR) (2014a). Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto – Primeira Alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009.
- Assembleia da República (AR) (2014b). Lei Orgânica n.º 6/2014, de 1 de setembro – Primeira Alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009.
- Assembleia da República (AR) (2015a). Lei Orgânica n.º 7/2015, de 18 de maio – Lei de Programação Militar.
- Assembleia da República (AR) (2015b). Lei n.º 151/2015, de 11 de setembro – Lei de Enquadramento Orçamental.
- Gabinete do Ministro (GM) (2018a). Despacho n.º 4103/2018 – Diretiva Ministerial de Orientação Política para o Investimento na Defesa.
- Gabinete do Ministro (GM) (2018b). Despacho n.º 4101/2018 – Diretiva para Ação Externa da Defesa Nacional.
- Ministério da Defesa Nacional (MDN) (2011). Despacho n.º 04/MDN/2011 – Diretiva Ministerial Orientadora do Ciclo de Planeamento de Defesa Militar.
- Ministério da Defesa Nacional (MDN) (2014a). Despacho n.º 11400/MDN/2014 – Diretiva Ministerial de Planeamento de Defesa Militar.
- Ministério da Defesa Nacional (MDN) (2014b). Decreto-Lei n.º 187/2014 – Lei Orgânica da Força Aérea.
- Presidência do Conselho de Ministros (PCM) (2013a). Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 – Conceito Estratégico de Defesa Nacional.
- Presidência do Conselho de Ministros (PCM) (2013b). Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 – Linhas de orientação para a execução da reforma estrutural da defesa nacional e das Forças Armadas, designada por Reforma «Defesa 2020».

Despachos, Diretivas e Instrumentos de Planeamento Militares

- Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) (2008). Despacho n.º 52/CEMFA/2008, de 30 de setembro – Ciclo Anual de Planeamento e Orçamento.
- Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) (2014). Diretiva n.º 01/CEMFA/2014, de 2 de janeiro – Objetivos e Indicadores de Gestão para 2014.
- Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) (2015). Diretiva n.º 02/CEMFA/2015, de 16 de fevereiro – Objetivos e Indicadores de Gestão para 2015.
- Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) (2016). Diretiva n.º 04/CEMFA/2016, de 13 de abril – Objetivos e Indicadores de Gestão para 2016.
- Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) (2017a). Despacho n.º 15/CEMFA/2017, de 24 de fevereiro – Objetivos de Nível Estratégico da Força Aérea 2017-2022.
- Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) (2017b). Diretiva n.º 04/CEMFA/2017, de 24 de fevereiro – Diretiva de Planeamento da Força Aérea 2017-2022.
- Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) (2017c). Diretiva n.º 08/CEMFA/2017, de 28 de março – Objetivos e Indicadores de Gestão para 2017.
- Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (CEMFA) (2018). Diretiva n.º 13/CEMFA/2018, de 20 de junho – Objetivos e Indicadores de Gestão para 2018.
- Chefe de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) (2014). Diretiva N.º 050/CEMGFA/14 Diretiva de Planeamento de Forças.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) (2014a). Conceito Estratégico Militar. CEM 2014.
- Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) (2014b). Sistema de Forças. SF 2014.

Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) (2014c). Missões das Forças Armadas. MIFA 2014.

Conselho de Chefes de Estado-Maior (CCEM) (2014d). Dispositivo de Forças. DIF 2014.

Divisão de Planeamento (DivPlan) (2014a). Plano de Investimento da Força Aérea em Capacidades Militares – Horizonte 2030.

Divisão de Planeamento (DivPlan) (2014b). Revisão da Lei de Programação Militar 2014 – Resultados e Ações Futuras.

Divisão de Planeamento Estratégico Militar (DIPLAEM) (2016). Ciclo de Planeamento de Defesa Militar (CPDM) 2014/18 – Priorização de Lacunas e Elaboração das Propostas de Força.

Estado-Maior da Armada (EMA) (2016). Ciclo de Planeamento de Defesa Militar 2014-2018 Proposta de Forças da Marinha.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2011). RFA 303-2(A) Organização e Normas de Funcionamento do Estado-Maior da Força Aérea.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2014). Plano Anual de Atividades – 2014.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2015a). Plano Anual de Atividades de 2015.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2016a). Plano Anual de Atividades de 2016.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2016c). Ciclo de Planeamento de Defesa Militar 2014-2018 Proposta de Forças da Força Aérea.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2017a). Plano Anual de Atividades de 2017.

Estado-Maior do Exército (EME) (2016). Ciclo de Planeamento de Defesa Militar 2014-2018 Proposta de Forças do Exército.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2015b). Relatório Anual de Atividades de 2014.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2016b). Relatório Anual de Atividades de 2015.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2017b). Relatório Anual de Atividades de 2016.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2018a). Plano Anual de Atividades de 2018.

Estado-Maior da Força Aérea (EMFA) (2018b). Relatório Anual de Atividades de 2017.

Gabinete do Chefe de Estado-Maior da Força Aérea (Gabinete CEMFA) (2016). Ciclo de Planeamento de Defesa Militar 2014-2018 Proposta de Forças Força Aérea.

8. Anexos

Anexo 1 – Execução Orçamental e Financeira da LPM de 2010 a 2017: Análise Global

<i>Ano</i>		<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>	<i>Média</i>
<i>Capítulos</i>	SC	90,5%	82,8%	84,1%	75,5%	81,5%	100,0%	87,2%	85,3%	85,9%
	EMGFA	75,9%	52,1%	73,7%	96,8%	52,5%	84,1%	51,8%	49,5%	67,0%
	Marinha	95,4%	87,0%	96,2%	91,4%	97,3%	81,7%	84,4%	89,5%	90,4%
	Exército	73,0%	88,9%	68,2%	90,9%	77,8%	32,6%	65,8%	64,3%	70,2%
	FAP	99,0%	86,9%	86,6%	89,9%	93,2%	91,0%	57,7%	70,8%	84,4%
	Total	88,7%	85,7%	84,7%	82,9%	85,4%	86,0%	77,7%	80,1%	83,9%

Fonte própria

Dados: Relatórios de Execução da LPM de 2010 a 2017.

Anexo 2 – Processo de Planeamento da NATO e da EU: Comparação com o CPDM

	NATO Defence Planning Process (NDPP)	Ciclo de Planeamento da Defesa Militar (CPDM)	EU Capability Development Plan (CDP)
	Etapa I – Eminentemente política		
	Establish Political Guidance	Elaboração da Orientação Política	EU Ambition
Inputs	NATO <i>Strategic Concept</i> e orientações da: Cimeira de Chicago (2012) e Cimeira de Gales (2014).	CEDN e análise político-militar ao nível ministerial.	<i>Headline Goal</i> e <i>European Security Strategy</i> .
Atividades	Análise da conformidade do planeamento dos Estados com os objetivos da aliança para o adaptar se necessário; definição do nível de ambição da aliança; fixação de objetivos e metas a aprovar pelos Ministros da Defesa.	Identificação de prioridades de capacidades; calendarização do processo; definição das responsabilidades do MDN; orientação para elaborar a Diretiva de Planeamento de Forças (DPF) e o planeamento de recursos da LPM.	Análise dos objetivos delineados e dos requisitos anteriores.
	As orientações da NATO e da EU são incorporadas na orientação nacional.		
Entidade	NATO <i>International Staff</i> .	DGPDM.	<i>Political and Security Committee</i> .
Outputs	<i>Political Guidance</i> a cada quatro anos.	DMPDM a cada quatro anos.	<i>EU Global Strategy</i> .
	Etapa II – Exclusivamente militar		
	Determine Requirements	Definição de Requisitos de Capacidades e Identificação de Lacunas	EUMC Military Requirements
Inputs	<i>Political Guidance</i> .	(DMPDM, CEM, MIFA, SF e DIF) → DPF.	<i>EU Capability Requirement</i> .
Atividades	Definição das capacidades; análise operacional e de experiências anteriores para determinar os requisitos; comparação desses requisitos com as capacidades atuais e planeadas dos Estados para identificar as lacunas nas capacidades da aliança.	Avaliação da situação militar e emissão da DPF; Ramos e EMGFA apresentam as respetivas propostas; determinação dos requisitos de capacidades; são comparados esses requisitos com as capacidades atuais e planeadas para identificar as lacunas a apresentar em PF.	Identificação dos requisitos <i>no EU Capability Requirement</i> ; os EM apresentam a proposta de contribuição nacional sendo elaborado o <i>Force Catalogue</i> , mas podem optar por não declarar capacidades; são comparadas as propostas com os requisitos para identificar as lacunas.
	Os requisitos mínimos atribuídos pela NATO são considerados nas PF. Frequentemente são apresentados esses requisitos no <i>Force Catalogue</i> .		
Entidade	<i>Allied Command Transformation</i> e <i>Allied Command Operation</i> .	CEMGFA.	<i>EU Military Committee</i> , <i>EU Military Staff</i> e o <i>Headline Goal Task Force</i> .
Outputs	<i>Minimum Capability Requirements</i> .	PF dos Ramos e EMGFA.	Realizada uma avaliação às capacidades existentes e são avaliadas soluções para as lacunas de nível operacional, sendo considerado o recurso a capacidades da NATO; troca de informação entre os Estados-Maiores da EU e NATO para não haver sobreposição de requisitos; os Estados têm a responsabilidade de proceder à melhoria das forças que apresentam.
	Etapa III		
	Draft Targets	Definição de Objetivos de Capacidades	
Inputs	<i>Minimum Capability Requirements</i> .	As quatro PF.	
Atividades	Divisão dos requisitos pelos Estados numa proposta <i>Draft Targets</i> : estabelece metas, com prioridades e cronograma definidos e é analisada pelos Ministros de Defesa; Depois de aprovada é desenvolvido <i>Target Package</i> , com objetivos para cada Estado, devendo eles contribuir com esses recursos para obter a capacidade, no entanto, poderão decidir se edificam a capacidade individualmente, ou coletivamente.	Priorização das lacunas mediante uma avaliação de risco num Projeto de Proposta de Forças (PPF); o CEMGFA avalia a sua adequabilidade militar; a DGRDN e SGMDN avaliam a exequibilidade nos RH, RF, RM e infraestruturas; o CEMGFA elabora o Projeto de Propostas de Forças (PPF); apresentação do PPF e da análise de risco nas reuniões com a NATO; após confirmados/ajustados são aprovados os OFN para elaborar os planos de aquisições na LPM e LIM.	
	Os requisitos mínimos atribuídos pela NATO são incorporados nos OFN.		

Entidade	NATO Council (na ratificação), Allied Command Transformation e Allied Command Operation.	CEMGFA; DGRDN e SGDMN.	
Outputs	Target Package.	OFN e LPM.	Progress Catalogue.
Etapa IV			
	Facilitate Implementation	Implementação	EU Priorities
Inputs	Target Package.	Planos aprovados na LPM e Lei de Infraestruturas Militar.	Progress Catalogue.
Atividades	Implementação das tarefas alocadas; Estados têm que lidar com as deficiências das capacidades para as quais estão a operar; monitorização do processo; elaboração de relatórios de progresso; análise de soluções e emissão de acordos de normalização.	Seleção dos projetos que serão financiados; implementação dos planos e execução da LPM e Lei de Infraestruturas Militar (esta fase é contínua).	Implementam-se medidas para resolver as lacunas; no curto prazo é solicitado um aumento das contribuições; no longo prazo identificam-se os projetos a desenvolver; são propostas iniciativas de investigação e desenvolvimento e de cooperação industrial.
Emprego das normas e acordos da NATO. Possibilidade de iniciativas da EU.			
Entidade	NATO International Staff.	EMGFA e Ramos.	European Defence Agency.
Outputs	Relatórios e normas.	Relatórios de Execução dos investimentos.	European Capability Action Plan.
Etapa V			
	Review Results	Revisão dos Resultados	
Inputs	Defence Planning Capability Survey.	Avaliação das capacidades do SF.	
Atividades	Auditoria às capacidades da NATO: avaliação dos planos de defesa e recursos financeiros dos aliados através do supracitado questionário; avaliação do grau de cumprimento dos planos; preparação de recomendações; elaboração do relatório de avaliação de lacunas e riscos.	Auditoria às capacidades para avaliar se cumprem com as missões nacionais e internacionais; recomendações para reorientar recursos; avaliação do risco das lacunas não mitigadas.	
A avaliação efetuada é confirmada/ajustada após reunião multilateral da NATO.			
Entidades	NATO International Staff e NATO Military Committee.	EMGFA, Ramos, Grupo de Acompanhamento do Planeamento da Defesa e MDN.	
Outputs	NATO Capabilities Report.	Relatório de Capacidades do SF (de 4/4 anos e atualizado 2/2 anos).	

Fonte própria

Dados: EDA (2008); EDA (2017); MDN (2011); MDN (2014a); NATO (2003); NATO (2017).

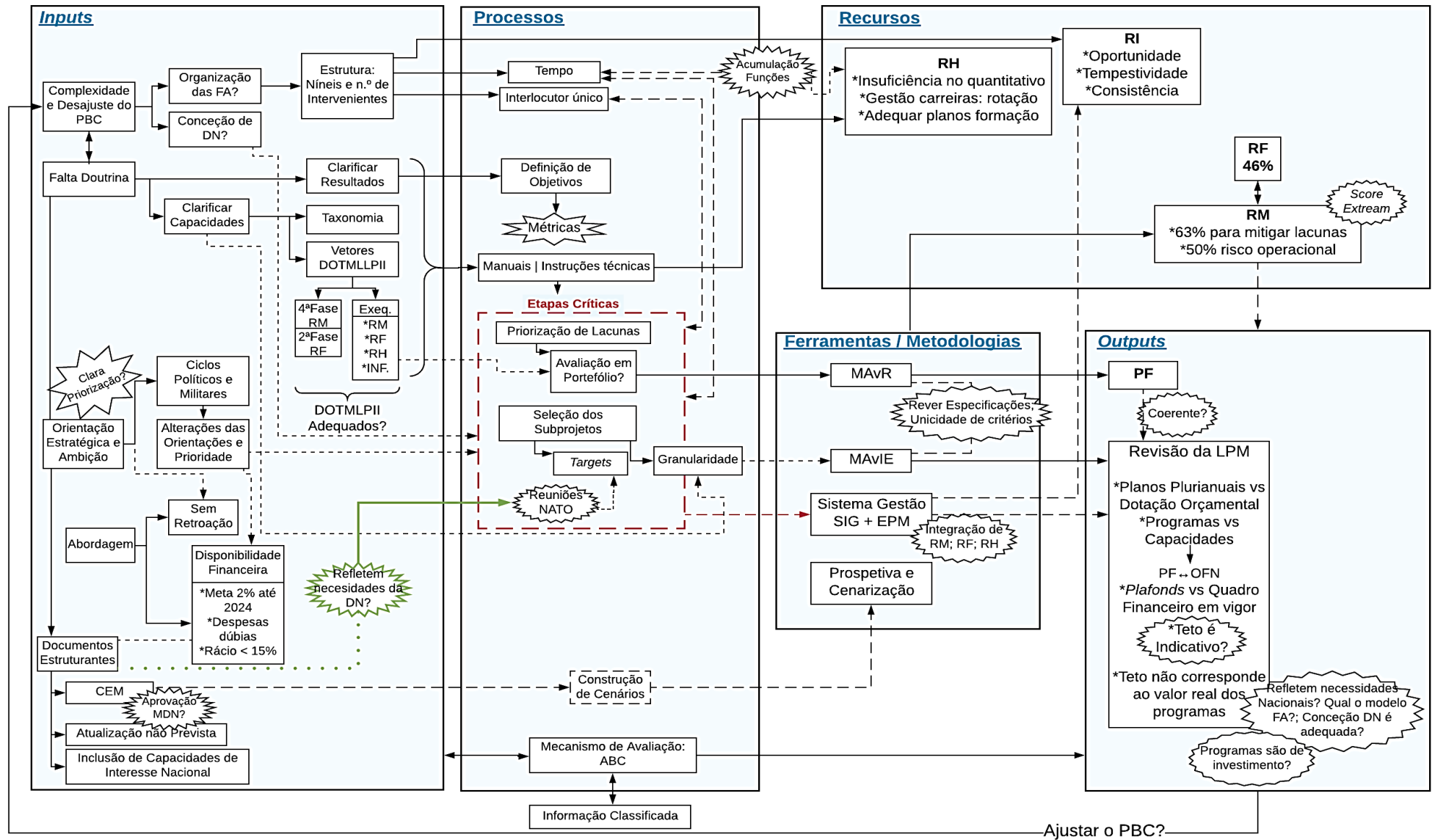
Anexo 3 – Processo de Recolha de Informação

Triangulação	Entrevistas	Análise Documental
	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Perito 1 ➤ Perito 2 ➤ Chefe DIPLAEM ➤ Chefe RPF-DIPLAEM ➤ Adjunto RPF-PT ➤ Adjunto RPF-NATO ➤ Adjunto RPF-EU ➤ Chefe DivPlan ➤ Ex-Chefe DivPlan ➤ Chefe RP-DivPlan ➤ Chefe RAGP-DivPlan ➤ Adjunto RAGP-DivPlan ➤ Ex-Adjunto RAGP-DivPlan ➤ Chefe DivOps ➤ Chefe do SAF ➤ Gestor Projeto ➤ Representante militar na SGMDN ➤ Adido Comandante Francês 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Diretivas de Planeamento do CEMGFA ➤ Despachos do EMGFA ➤ Propostas de Forças dos Ramos e EMGFA ➤ Catálogo de Forças Nacional ➤ Cenários e Subcenários de Atuação das FA ➤ Missões, Áreas de Capacidades e Capacidades ➤ Capacidades Necessárias para fazer Face aos Cenários ➤ NATO <i>Capability Targets</i> ➤ NATO <i>Political Guidance</i> ➤ NATO <i>Capability Codes and Capability Statements</i> ➤ EU <i>Capability Codes and Statements</i> ➤ <i>Requeriments Catalogue</i> ➤ <i>Force Catalogue</i> ➤ Despachos e Diretivas do CEMFA ➤ PAA, RAA e Diretivas de Objetivos da FAP ➤ Relatórios TC e RE-LPM
		Observação
		<ul style="list-style-type: none"> ➤ Trabalho de campo desenvolvido na DivPlan: de forma descontínua de 3 de julho a 27 de setembro de 2018. ➤ Trabalho de campo desenvolvido na DIPLAEM: de forma descontínua de 30 de julho a 7 de agosto de 2018.
Teoria Fundamentada nos Dados		

Fonte própria

Entrevistas codificadas com o alfabeto fonético da NATO: Alpha; Bravo; Charlie; Delta; Echo; Foxtrot; Golf; Hotel; India; Juliett; Kilo; Lima; Mike; Oscar; Papa; Romeo; Tango; Zulu.

Anexo 4 – Problemas Identificados



Fonte própria

Anexo 5 – Extrato do *Livre Blanc*

Descrição da ambição para a componente operacional

*“Pour garantir sa capacité de réaction autonome aux crises, la France disposera en permanence d’un échelon national d’urgence de 5000 hommes en alerte, permettant de constituer une force interarmées de réaction immédiate (FIRI) de 2300 hommes, projetable à 3000 km de l’hexagone, dans un délai de 7 jours.”*²⁹

(Défense et Sécurité Nationale, 2013, p. 136)

Compromisso do orçamento a disponibilizar para a defesa

*“L’effort de défense de la France s’établira à 364 Md €2013 sur la période 2014-2025, dont 179 Md €2013 pour les années 2014 à 2019, période de la prochaine loi de programmation militaire. Ce financement, qui conjuguera crédits budgétaires de la mission «Défense» et ressources exceptionnelles, permettra de bâtir un modèle d’armée répondant aux besoins de la stratégie générale et de la stratégie militaire qui viennent d’être décrites.”*³⁰

(Défense et Sécurité Nationale, 2013, p. 88)

²⁹ Para garantir a sua capacidade de reagir de forma autónoma às crises, a França terá permanentemente um nível de emergência nacional de 5 000 homens em alerta, para constituir uma força conjunta de reação imediata (FIRI) de 2300 homens, projetada para 3000 km da França no prazo de 7 dias. O esforço de defesa da França será de 364 mil milhões de euros (a preço de 2013) durante o período 2014-2025, dos quais 179 mil milhões serão para os anos de 2014 a 2019, período da próxima lei de programação militar. Este financiamento, que irá combinar as dotações orçamentais da missão "Defesa" e recursos excecionais, ajudará a construir um modelo do exército que atenda às necessidades da estratégia global e da estratégia militar que acaba de ser descrita.

³⁰ O esforço de defesa da França será de 364 mil milhões de euros (a preço de 2013) durante o período 2014-2025, dos quais 179 mil milhões serão para os anos de 2014 a 2019, período da próxima lei de programação militar. Este financiamento, que irá combinar as dotações orçamentais da missão "Defesa" e recursos excecionais, ajudará a construir um modelo do exército que atenda às necessidades da estratégia global e da estratégia militar que acaba de ser descrita.

Anexo 6 – Execução Orçamental e Financeira da LPM 2010-2017: Média dos 5 Capítulos

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Média	Amplitude
Saldo Transitado	58,3 M€	47,0 M€	8,7 M€	6,4 M€	9,9 M€	30,2 M€	57,6 M€	93,5 M€	39,0 M€	87,1 M€
Dotação Inicial	413,3 M€	279,6 M€	223,4 M€	230,9 M€	200,0 M€	242,1 M€	280,4 M€	278,0 M€	268,4 M€	213,3 M€
Cativação	168,3 M€	0,0 M€	2,5 M€	13,0 M€	17,4 M€	18,8 M€	0,7 M€	0,1 M€	27,6 M€	168,3 M€
Alt. Orçamentais	22,0 M€	19,6 M€	19,1 M€	50,6 M€	197,8 M€	123,2 M€	59,4 M€	37,5 M€	66,2 M€	178,7 M€
Dotação Corrigida (1)	325,3 M€	346,2 M€	248,7 M€	274,9 M€	390,3 M€	376,7 M€	396,8 M€	408,8 M€	346,0 M€	160,2 M€
Dotação Corrigida (2)	493,6 M€	346,2 M€	251,2 M€	287,9 M€	407,7 M€	395,5 M€	397,5 M€	409,0 M€	373,6 M€	242,4 M€
Dotação Corrigida (3)	303,3 M€	326,6 M€	229,6 M€	224,4 M€	192,5 M€	253,5 M€	337,3 M€	371,4 M€	279,8 M€	178,8 M€
Dotação Corrigida (4)	471,6 M€	326,6 M€	232,1 M€	237,4 M€	209,9 M€	272,3 M€	338,0 M€	371,5 M€	307,4 M€	261,7 M€
Rácio Cat./Alt. Orç.	7,66	0,00	0,130	0,26	0,09	0,15	0,01	0,00	1,037	NA
Dotação Executada	288,4 M€	296,7 M€	210,7 M€	228,0 M€	333,3 M€	324,1 M€	308,3 M€	327,5 M€	289,6 M€	122,6 M€
Grau Execução (1)	88,7%	85,7%	84,7%	82,9%	85,4%	86,0%	77,7%	80,1%	83,9%	11,0%
Grau Execução (2)	58,4%	85,7%	83,9%	79,2%	81,7%	81,9%	77,6%	80,1%	78,6%	27,3%
Grau Execução (3)	95,1%	90,9%	91,8%	101,6%	173,1%	127,9%	91,4%	88,2%	107,5%	84,9%
Grau Execução (4)	61,1%	90,9%	90,8%	96,1%	158,8%	119,0%	91,2%	88,2%	99,5%	97,6%
Grau Execução (1 - 2)	30,2%	0,0%	0,8%	3,7%	3,6%	4,1%	0,1%	0,0%	5,3%	NA
Grau Execução (3 - 1)	6,4%	5,1%	7,0%	18,7%	87,7%	41,8%	13,7%	8,1%	23,6%	NA
Diferença de efeitos (3 - 1) - (1 - 2)	-23,8%	5,1%	6,2%	15,0%	84,1%	37,7%	13,6%	8,1%	18,2%	NA
Grau Execução (4 - 1)	-27,5%	5,1%	6,1%	13,1%	73,4%	33,0%	13,5%	8,1%	15,6%	NA

Fonte própria

Dados: Relatórios de Execução da LPM de 2010 a 2017.

Grau Execução 1: Elimina o impacto da cativação e o impacto das alterações orçamentais -> **Cenário Padrão**

Grau Execução 2: Considera impacto da cativação e elimina o impacto das alterações orçamentais -> **Análise ao efeito das Cativações**

Grau Execução 3: Elimina impacto da cativação; considera impacto das alterações orçamentais -> **Análise ao efeito das Alterações Orçamentais**

Grau Execução 4: Considera ambos os impactos -> **Análise do efeito das Alterações Orçamentais sobre as Cativações**

Anexo 7 – Relação das Necessidades Financeiras com os Limites de Dotações da LPM

ANO	NECESSIDADE (€)	TETO (€)	FINANCIAMENTO (%)
2019	618.683.993 €	295.000.000 €	48%
2020	785.535.700 €	315.000.000 €	40%
2021	771.226.068 €	335.000.000 €	43%
2022	761.295.865 €	355.000.000 €	47%
2023	758.800.424 €	375.000.000 €	49%
2024	725.073.575 €	395.000.000 €	54%
2025	664.498.335 €	415.000.000 €	62%
2026	663.033.307 €	435.000.000 €	66%
2027	1.084.617.111 €	455.000.000 €	42%
2028	1.109.777.234 €	455.000.000 €	41%
2029	1.182.567.337 €	455.000.000 €	38%
2030	1.265.515.082 €	455.000.000 €	36%
TOTAL	10.390.624.001 €	4.740.000.000 €	46%

Fonte própria

Dados: Plataforma EPM.

Anexo 8 – Distribuição dos Subprojetos por Critério da Avaliação do Impacto Estratégico

		Critério 1	Critério 2	Critério 3	Critério 4	Critério 5	Critério 6	Critério 7
Score	Extreme	29,6%	56,9%	16,7%	64,6%	47,0%	63,1%	49,7%
	Strong	47,3%	18,9%	37,7%	14,1%	31,8%	17,7%	7,1%
	Moderate	3,9%	13,0%	4,4%	5,9%	7,7%	14,5%	33,5%
	Low	16,8%	7,1%	29,0%	6,6%	10,8%	3,7%	5,2%
	None	2,4%	4,2%	12,3%	8,8%	2,7%	1,0%	4,5%

Fonte própria

Dados: Plataforma EPM.